

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

LEONARDO BEROLDT

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA E DINÂMICA INSTITUCIONAL:
AS TRANSFORMAÇÕES CAPITALISTAS NA AGRICULTURA DO VALE DO
TAQUARI, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

Porto Alegre

2010

LEONARDO BEROLDT

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA E DINÂMICA INSTITUCIONAL:
AS TRANSFORMAÇÕES CAPITALISTAS NA AGRICULTURA DO VALE DO
TAQUARI, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como quesito parcial para obtenção do título de
Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

Série PGDR – Tese nº 33

Porto Alegre

2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

B532p Beroldt, Leonardo
Políticas públicas para a agricultura e dinâmica institucional : as transformações capitalistas na agricultura do Vale do Taquari, Rio Grande do Sul, Brasil / Leonardo Beroldt. – Porto Alegre, 2010.
123 f. : il.

Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

(Série PGDR – Tese, n. 33).

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2011.

1. Agricultura familiar. 2. Dinâmica econômica. 3. Políticas públicas . I. Filippi, Eduardo Ernesto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 631.115

LEONARDO BEROLDT

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA E DINÂMICA INSTITUCIONAL:
AS TRANSFORMAÇÕES CAPITALISTAS NA AGRICULTURA DO VALE DO
TAQUARI, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como quesito parcial para obtenção do título de
Doutor em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de agosto de 2010.

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi - Orientador

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural - UFRGS

Profa. Dra. Julia Elisabete Barden

Centro de Gestão Organizacional - Univates

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural - UFRGS

Prof. Dr. Osmar Tomaz de Souza

Programa de Pós-Graduação em Economia - PUCRS

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira

Programa de Pós-Graduação em Economia - UFRGS

AGRADECIMENTOS

A todas as instituições, organizações e pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, muito especialmente a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, através do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, seu corpo docente, discente e técnico-administrativo; e a todos os atores do Vale do Taquari, participantes da pesquisa, a minha mais sincera gratidão.

*Quando aqui cheguei,
fazia tempo que ele já havia partido.
O que sei é que morreu jovem
e deixou esposa e três filhas,
a mais velha minha mãe.
Exímio baterista e amante do jazz,
fundou em Porto Alegre,
em 1924, a Royal Jazz Band.
O homem feliz, ao qual se referiu Maiakovski,
que existiria talvez no Brasil,
bem serviria para definir este homem.
Alvin Beroldt era um homem feliz.
À memória de meu avô dedico este trabalho.*

RESUMO

A partir de uma abordagem institucionalista, com ênfase na Nova Economia Institucional de Douglass North e no conceito de *path dependence*, o estudo teve por objetivo compreender o papel das instituições locais na trajetória da agricultura do Vale do Taquari, com ênfase no processo de modernização nas décadas de 1970 e 1980, e com a emergência de políticas de desenvolvimento rural sustentável, a partir da década de 1990. A região está localizada no centro-leste do Rio Grande do Sul e se caracteriza por uma agricultura familiar implementada a partir de um processo de colonização por imigrantes europeus, em meados do século XIX. A partir da segunda metade do século XX, com a modernização da agricultura, profundas mudanças, para além do padrão técnico, provocaram transformações na dinâmica institucional local, imprimindo um novo padrão de produção e de relação com os mercados externos. Com a emergência da abordagem do desenvolvimento sustentável, a partir da década de 1990, e sua repercussão nas políticas públicas para a agricultura e o rural, e tomando-se o Pronaf como objeto, é analisado o grau de internalização dos princípios da sustentabilidade na dinâmica regional. Conclui-se que ao contrário do que ocorreu com as políticas modernizantes dos anos setenta, a região apresenta uma considerável impermeabilidade às políticas com viés da sustentabilidade.

Palavras-chave: Políticas públicas. Agricultura familiar. Dinâmica institucional. *Path dependence*. Vale do Taquari.

ABSTRACT

From an institutionalist approach, emphasizing the New Institutional Economics of Douglass North and the concept of path dependence, the study aimed to understand the role of institutions in the path of Taquari Valley's agriculture, with emphasis on the process of modernization in the 70s and 80s, and the emergence of policies for sustainable rural development from the 90s. The region is located in east-central of Rio Grande do Sul, the most meridional State from Brazil, and characterized by a family farming implemented as a process of colonization by European immigrants in the mid-nineteenth century. From the second half of the twentieth century with the modernization of agriculture, profound changes, in addition to the technical standard, led to changes in local institutional dynamics, giving a new pattern of production and relations with external markets. With the emergence of the sustainable development approach from the 90s and its implications for public policy for agriculture and rural development, and taking the *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (Pronaf) as the object, we analyzed the degree of internalization of sustainability principles in regional dynamics. We conclude that contrary to what happened with the modernizing policies of the seventies, the region presents a considerable impermeability to the policies with sustainable features.

Keywords: Public policy. Family farming. Institutional dynamics. Path dependence. Taquari Valley.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa com a localização geográfica do Vale do Taquari, a partir da delimitação do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari	25
Figura 2 – Malha rodoviária do Vale do Taquari, RS	27
Figura 3 – Rede hidrográfica do Vale do Taquari, RS	28
Figura 4 – Mapa de hipsometria do Vale do Taquari, RS	29
Figura 5 – Mapa de clinografia do Vale do Taquari, RS.....	30
Figura 6 – Evolução da paisagem agrária do Vale do Taquari, RS.....	79
Gráfico 1 – Número total de contratos do Pronaf efetuados no Vale do Taquari, no período de 2000 a 2007	98
Gráfico 2 – Total de recursos aplicados através do Pronaf, no Vale do Taquari, no período de 2000 a 2007	98
Quadro 1 – Normas sociais, regras e organizações para coordenar o comportamento humano .	51
Quadro 2 – As três perspectivas de <i>path dependence</i>	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa da população por município e situação de domicílio, Vale do Taquari, RS, 2009	22
Tabela 2 – Resumo estatístico por município, Vale do Taquari, RS, 2009.....	23
Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Vale do Taquari, RS, 1991 e 2000.....	24

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 APRESENTANDO O OBJETO DE ESTUDO: O PANORAMA ATUAL DA AGRICULTURA E DO RURAL NO VALE DO TAQUARI.....	21
2.1 DINÂMICA DEMOGRÁFICO-SOCIAL.....	32
2.2 DINÂMICA ECONÔMICA.....	33
2.3 DINÂMICA AMBIENTAL	34
3 DESENVOLVIMENTO, INSTITUIÇÕES E <i>PATH DEPENDENCE</i>	37
3.1 A ABORDAGEM DAS INSTITUIÇÕES	39
3.2 AS CONTRIBUIÇÕES DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH	46
3.3 A AGRICULTURA PARA O MERCADO E O PAPEL DO CONTRATO	52
3.4 <i>PATH DEPENDENCE</i> E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	53
4 O TEMPO LONGO: A TRAJETÓRIA DA AGRICULTURA DO VALE DO TAQUARI, DESDE A CHEGADA DOS IMIGRANTES EUROPEUS À MODERNIZAÇÃO NOS ANOS SETENTA E OITENTA	62
4.1 ANTECEDENTES	63
4.2 A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930).....	66
4.3 DO PERÍODO VARGAS AO GOLPE MILITAR DE 1964: A ALIANÇA DA BURGUESIA INDUSTRIAL E AS CLASSES POPULARES URBANAS DO PACTO POPULISTA.....	69
4.4 DE 1964 À DÉCADA DE 1980: A ALIANÇA ENTRE A BURGUESIA AGRÍCOLA E INDUSTRIAL E AS FORÇAS ARMADAS	74
5 O TEMPO CURTO: OS ANOS NOVENTA, A EMERGÊNCIA DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI.....	87

5.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL E OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL.....	88
5.2 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA REGIÃO DO VALE DO TAQUARI E A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA DO DRS AO NÍVEL LOCAL/REGIONAL.....	91
5.3 AS POLÍTICAS DE FOMENTO À PRODUÇÃO AGRÍCOLA NA REGIÃO: O PRONAF E A PNATER	95
5.4 A ATUAÇÃO DOS ATORES E A AÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NO ÂMBITO REGIONAL: MEDIAÇÃO, EMBATES E ADAPTAÇÕES À NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE.....	97
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	113
APÊNDICE A - Roteiro para entrevistas	123

1 INTRODUÇÃO

A tese ora apresentada se insere na linha de pesquisa “Estado, sociedade civil e políticas públicas de desenvolvimento rural” do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e resulta de uma reflexão a partir do envolvimento com outros projetos de pesquisa iniciados anteriormente ao início do doutorado. Estes projetos foram conduzidos no Vale do Taquari, RS, desde 2003, devendo ser destacados três deles que foram determinantes para a definição do objeto de pesquisa do presente trabalho:

- *A multifuncionalidade da agricultura à mesa: hábitos alimentares e produção para auto-consumo, identidade e estratégias de reprodução social de famílias rurais*, coordenado pela profa. Dra. Renata Menasche (UFPEL, PGDR/UFRGS) e executado no período de janeiro/2004-dezembro/2005;
- Desenvolvimento rural e dinâmicas territoriais em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso da região do Vale do Taquari, RS, realizado como parte do projeto *Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil*, coordenado pelo prof. Dr. Renato Maluf (CPDA/UFRRJ), e executado no período de 2006-2007;
- *La production des politiques de développement rural durable dans leurs contextes: construction de compromis institutionnels et ajustements temporels entre le global et le local* - PROPOCID. Projeto internacional e multistitucional aprovado em edital do Programa Agriculture et Développement Durable, e financiado pela Agência de Pesquisa Científica francesa. A coordenação geral esteve sob responsabilidade do prof. Philippe Bonnal (CIRAD/ARENA/TERA) e a coordenação brasileira pelos professores Renato Maluf (CPDA/UFRRJ) e Sérgio Leite (Observatório de Políticas para a Agricultura/CPDA/UFRRJ), executado entre 2007 e 2009.

Mais precisamente, foi a partir do último projeto que se delinearam as ideias centrais para a execução e finalização do trabalho de tese. Neste sentido, os seminários do PROPOCID, no Rio de Janeiro, foram determinantes para a reflexão e o aprofundamento teórico da tese.

Algumas considerações iniciais se fazem necessárias para que se contextualize o tema da pesquisa.

Mesmo correndo o risco de uma generalização, uma análise do passado recente da agricultura brasileira permitiria pensar o seu desenvolvimento dividindo a segunda metade do século passado em três períodos. Um primeiro período, compreendido entre o pós-Guerra e a década de 1960, cuja ênfase do debate era a questão agrária.

Um segundo período, compreendido entre 1964 e 1985, marcado por uma política agrícola voltada à mudança na base técnica da agricultura e ao aumento da produção e da produtividade. A maior parte daquele período foi caracterizada por um intenso crescimento econômico, apresentando, porém, em seus últimos anos, importante mudança de cenário para a economia brasileira. Se até o final dos anos setenta o crescimento econômico dissimulava as profundas distorções que se estabeleciam no seio da economia nacional, nos anos seguintes começaram a se evidenciar não só a insatisfação com os resultados daquele crescimento como também os sintomas de uma crise que extrapolava a dimensão econômica e chamava a atenção para outras dimensões, como a social, a cultural e a ambiental. Embora esta crise tenha se revelado em diversos setores da economia e da sociedade brasileira, foi na agricultura modernizada induzida pelas políticas setoriais alicerçadas em créditos abundantes que ela parece ter se mostrado mais visível e contundente. O grau de desagregação e exclusão observado no campo mostrou-se tão forte que os discursos científico, social e político começaram a convergir para a aceitação de uma “falência” do modelo de exploração agrícola adotado. A crise desse modelo, baseado na mecanização e na adoção de insumos e tecnologias “modernas”, desencadearia a preocupação com um desenvolvimento rural que pudesse contemplar, além do econômico, aquelas outras dimensões anteriormente citadas. Em outras palavras, um desenvolvimento que se mostrasse mais “sustentável”.

Nos anos oitenta, uma retomada do debate identifica o terceiro período. Dentre suas principais características, duas delas merecem atenção especial por terem trazido maior complexidade à discussão sobre o desenvolvimento rural no Brasil. A primeira refere-se ao surgimento de novos atores ou, no mínimo, uma ampliação de sua capacidade de pressão. Por um lado, a melhor estruturação dos movimentos sociais do campo e, por outro, o fortalecimento de uma agricultura voltada ao comércio exterior e com forte visão empresarial apresentaria novos desafios às políticas públicas. A segunda característica refere-se às preocupações (e porque não dizer, controvérsias) conceituais e práticas sobre o rural brasileiro. Pode-se dizer que tais preocupações emergem da percepção de certa falta de sintonia entre os objetivos das políticas modernizantes adotadas a partir da década de 1960 e a realidade de boa parte da agricultura brasileira. Em outras palavras, o que se percebeu neste

último período é que há um rural pouco compreendido pelas políticas públicas e o seu estudo consiste em condição *sine qua non* para se pensar o desenvolvimento rural no país.

As políticas de modernização da agricultura brasileira representaram a aceitação de que faltava modernidade ao rural brasileiro. Embora o debate sobre o agrícola e o agrário brasileiro nas décadas de 1950 e 1960 do século passado tenha sido muito mais fértil do que isso, a visão (e, conseqüentemente, as propostas) que prevaleceu foi basicamente a dos economistas rurais que clamavam por uma modernização que aumentasse a produção e a produtividade agrícolas. Mas, que modernidade faltava à agricultura brasileira? Em linhas gerais, pode-se dizer que modernidade transmite a ideia de transição, de passagem, de ruptura, enfim, de uma revolução do tempo. Sempre que se faz referência a ela, se faz a partir do contraste entre um passado arcaico, tradicional e um presente (futuro) moderno. A oposição entre o antigo e o moderno, conduz a uma ruptura, uma revolução cujo combate leva a vencedores e vencidos. Nada mais adequado para identificar as transformações ocorridas na agricultura brasileira. Isto porque uma das principais características atribuídas às políticas modernizantes seria sua incapacidade de atuação para além de mudanças na base técnica e no aumento da produção.

A diversidade dos problemas presentes na agricultura brasileira foi reduzida/fragmentada, tendo sido apresentadas algumas soluções técnicas que fizessem vencer o “atraso”. Bauman (1999, p. 20) aponta que a “fragmentação do mundo” consiste no maior orgulho da modernidade, é a fonte primária de sua força, visto que “um mundo que se desintegra numa pletora de problemas é um mundo governável”. Talvez esta seja a sua principal característica, como é aceito por Santos (2000, p. 331) ao afirmar que ela (a modernidade) “[...] tem uma maneira peculiar de [...] classificar e fragmentar os grandes objectivos do progresso infinito em soluções técnicas que se distinguem essencialmente pelo facto de a sua credibilidade transcender aquilo que a técnica pode garantir”. No caso brasileiro, a credibilidade das soluções técnicas apresentadas à agricultura e ao rural só poderia ser revista mais tarde, quando os problemas ali se acentuaram e anunciou-se a “crise do modelo” que se desenhou principalmente sob os pontos de vista social e ambiental.

Importante destacar que se está a falar de um intervalo de aproximadamente duas décadas entre o início da “modernização” e o diagnóstico da crise do modelo de agricultura moderna, ou seja, de meados da década de 1960 até os anos oitenta. Durante esse período, a modernização da agricultura disseminou-se por todo o território nacional, ainda que de forma bastante heterogênea, expandindo a fronteira agrícola, homogeneizando práticas produtivas e utilização de insumos e, da mesma forma que em outras regiões do planeta, depredando o

ambiente natural e consumindo os recursos não-renováveis com “alegre irresponsabilidade”, para usarmos a expressão de Wilson (2002). O mesmo Wilson alerta, ao referir-se aos acontecimentos do século XX, com seu progresso técnico e científico e com sua “liberação das artes através de um modernismo exuberante”, para o fato de que “abreviamos a destruição de ecossistemas inteiros e a extinção de milhares de espécies com milhões de anos de idade”. E prossegue lembrando que “se a capacidade da terra de sustentar nossa expansão é finita [...], estávamos ocupados demais para pensar nisso” (p. 43).

Assim como já vinha ocorrendo na Europa e na América do Norte, os impactos socioambientais da “revolução verde” fizeram emergir também por aqui a discussão sobre a insustentabilidade do modelo de agricultura moderna e tecnificada implementado. O crescimento da produção agrícola e o crescimento econômico que haviam dissimulado as disparidades internas por vários anos, finalmente evidenciaram seus profundos efeitos colaterais nos anos oitenta. Parecia o desencanto com o progresso, ou o questionamento da própria ideia de progresso ao qual Edgar Morin se refere (embora num sentido mais amplo) nas seguintes palavras: “Vivemos durante dezenas de anos com a evidência de que o crescimento econômico [...] traz ao desenvolvimento social e humano, aumento da qualidade de vida e de que tudo isso constitui o progresso”. Entretanto, ele adverte que “começamos a perceber que pode haver dissociação entre quantidade de bens, de produtos, por exemplo, e qualidade de vida; [...] que, a partir de certo limiar, o crescimento pode produzir mais prejuízos do que bem-estar” (MORIN, 2000, p. 95).

Aparentemente, a crise parece ser mais facilmente perceptível na agricultura, mas em geral, ela é mais ampla e os problemas são complexos e difíceis de resolver. São problemas fundamentais a exigir soluções fundamentais, segundo Santos (1995, p. 319). Para ele, os principais problemas com os quais nos defrontamos nessa crise, que é a própria crise da modernidade, “são os problemas da degradação ambiental, do aumento da população e do agravamento das disparidades de bem-estar entre o centro e a periferia tanto ao nível do sistema mundial, como ao nível de cada um dos Estados que o compõem”. Ele reforça que o impacto da degradação ambiental no “espaço-tempo doméstico” foi mais intenso no Hemisfério Sul, “onde as tarefas domésticas são feitas em íntima relação com a natureza”, o que é verdadeiro para o caso brasileiro. E prossegue destacando que “a ‘modernização’ e comercialização da agricultura na periferia e semi-periferia do sistema mundial foi em geral feita em prejuízo dos camponeses e em especial das mulheres camponesas” (p. 305). Ou seja, é *também* uma crise da agricultura, mas é principalmente uma crise social e ambiental. Em resumo, é uma crise do sistema como um todo.

Difícil ser conclusivo ao tratar de tal discussão. Pelo contrário, é mais interessante levantar algumas pistas sobre a crise revelada nos debates da atualidade. Alguns fatos indicam que se trata de uma crise do modelo de agricultura que foi implementado, e principalmente, de um questionamento profundo sobre as políticas públicas utilizadas com o objetivo de modernizá-la. Entretanto, este debate sobre a crise também se apresenta no campo teórico, através do questionamento do próprio paradigma da modernidade e das políticas públicas “modernizantes”. Alguns dos autores já citados apontam exatamente nesta direção. Boaventura de Souza Santos ressalta que tanto o déficit quanto o excesso no cumprimento das promessas da modernidade são os responsáveis pela situação atual que se apresenta superficialmente como de vazio ou de crise, mas que é uma situação de transição. Em outras palavras, ele está tratando da crise do próprio paradigma da modernidade com sua tendência a fragmentar, dividir e a apresentar soluções técnicas para problemas que extrapolam os limites da técnica. Edgar Morin, em seu esforço na construção de um novo paradigma, o da complexidade, também identifica esta crise e prega a necessidade de que se reveja a própria ideia de progresso e de conhecimento herdada da modernidade.

Em essência, o que une o pensamento de todos estes autores é a própria percepção da crise dessa modernidade ou pelo menos de uma certa modernidade que marcou os últimos séculos e que atualmente perdeu seu brilho. Ela, a própria modernidade, é a questão posta ao debate, ela própria está sendo questionada em sua capacidade de apresentar soluções para os problemas moderno. É a crise de uma modernidade que se habituou a ver fragmentários caminhos e que se esqueceu da diversidade do todo. Acredita-se que, na agricultura brasileira, esta prática se fez muito presente. Toda a sua diversidade foi relegada a um segundo plano e as políticas públicas primaram por apresentar soluções técnicas para o aumento da produção, desconsiderando seus aspectos sociais, culturais e ambientais.

A crise observada na agricultura apresenta implicações diversas, tanto do ponto de vista econômico, como social e ambiental. Apenas recentemente assumiu-se que a agricultura moderna e capitalista brasileira (e mundial), causadora de diversos problemas sociais e ambientais e também vítima deles, precisa ser repensada em outras bases, mais sustentáveis. Pode-se dizer que o próprio termo sustentabilidade é emergente da crise de um modelo que aparentemente mostra esgotamento de suas possibilidades, dados os seus custos de manutenção e a redução das possibilidades de incremento da produtividade.

Contudo, longe de ser um conceito fácil de identificar, *agricultura sustentável* (assim como *desenvolvimento sustentável*), tem sido utilizado como um “guarda-chuva”, “[...] contemplando várias aproximações ideológicas da agricultura, incluindo agricultura orgânica,

agricultura biológica, agricultura alternativa, agricultura ecológica, agricultura de baixos insumos, agricultura biodinâmica, agricultura regenerativa, permacultura e agroecologia” (TOMMASINO, 2001, p. 143). Nessa linha, e retomando a noção de desenvolvimento sustentável que se tornou recorrente, Guzmán (1997, p. 21, grifo do autor) destaca que ele “[...] consiste essencialmente em potencializar aqueles esquemas de desenvolvimento que têm como objetivo *a satisfação das necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades* e não o crescimento econômico indiscriminado”. Nesta afirmação, uma questão se impõe: é possível prever quais as necessidades das gerações futuras?

Também nesta direção, Almeida (1997, p. 47) ressalta que o objetivo dessa agricultura sustentável passa pela “manutenção da produtividade agrícola com o mínimo de impactos ambientais e com retornos financeiro-econômicos adequados, que permitam diminuir a pobreza e atender às necessidades sociais da população”. Almeida (1999, p. 18) ainda destaca que o debate volta-se para a agricultura familiar e passa pela compreensão de que algumas formas de produzir, “por vezes marginais e esquecidas, podem servir de modelo a uma nova agricultura”. Parece um resgate à utopia, mas, em verdade, os autores estão constatando que houve o esgotamento do modelo “único” e que, se não existem soluções prontas, ao menos já se vislumbra que as alternativas passam, no mínimo, por práticas diferentes das atuais.

Todavia, a dimensão dessa necessária mudança de rumos e de condução de políticas voltadas para a agricultura brasileira está longe de ser assimilada. Como já afirmado, a expansão da fronteira agrícola no país estendeu as mesmas práticas de exploração agrícola praticamente para todo o imenso território nacional. Em parte, há concordância com Almeida (1997) que o desafio consiste na capacidade das forças sociais, questionadoras do atual modelo, de “imprimir sua marca nas políticas públicas para que estas venham a afirmar política, econômica e socialmente a opção pela agricultura familiar, forma social de uso da terra que melhor responde a noção de sustentabilidade e as necessidades locais, regionais e do país” (ALMEIDA, 1997, p. 52).

Observa-se que o autor assume claramente uma posição em favor de políticas de fortalecimento da agricultura familiar que, em sua visão, é a “forma social de uso da terra que melhor responde à noção de sustentabilidade”. Entretanto, cabe ainda outra questão: de qual agricultura familiar está se tratando?

Um expressivo volume de estudos tem mostrado que existem diferentes realidades, quando se está tratando da agricultura e mesmo dentro do universo da agricultura familiar. Pode-se afirmar que as realidades regionais e locais possuem particularidades que imprimem

dinâmicas próprias no desenvolvimento de suas agriculturas. Mesmo quando se refere a uma determinada região, a trajetória de sua agricultura e de seu rural se mostram dinâmicas, transformando-se ao longo do tempo. Mas, o que provoca estas transformações? O que orienta a tomada de decisões dos atores locais, quando estão diante de escolhas, de momentos críticos?

A abordagem das instituições tem produzido importantes contribuições a este debate, especialmente a partir da abordagem da Nova Economia Institucional e também da Nova Sociologia Econômica.

Tomando as instituições como restrições formais e normas informais que orientam e restringem a ação dos agentes ao longo do tempo; que as instituições se criam, se modificam e se extinguem durante a trajetória do desenvolvimento de uma região; e que as instituições existem para satisfazer as necessidades dos indivíduos e de suas organizações, esta pesquisa procurou entender o papel das instituições locais na dinâmica da agricultura do Vale do Taquari, sua persistência e suas mudanças a partir de intervenções externas, através do Estado ou do mercado.

A partir desta problemática, a pesquisa teve como objetivo geral compreender o papel das instituições locais na trajetória da agricultura do Vale do Taquari, com ênfase no processo de modernização nas décadas de 1970 e 1980, e com a emergência de políticas de desenvolvimento rural sustentável, a partir da década de 1990.

Como objetivos específicos, devem ser destacados:

- (i) Analisar a história longa da agricultura do Vale do Taquari, identificando o papel das instituições locais nesta trajetória;
- (ii) Identificar as mudanças institucionais, em nível local, a partir das transformações tecnológicas ocorridas na agricultura da região, nas décadas de setenta e oitenta;
- (iii) Analisar as dinâmicas institucionais, a partir da emergência do debate sobre a sustentabilidade, no nível local e sua incorporação nas políticas públicas para a agricultura e o rural;
- (iv) Avaliar a capacidade explicativa da abordagem das instituições como arcabouço teórico para explicar a trajetória da agricultura no Vale do Taquari.

Para a realização da pesquisa, foi adotado um instrumental metodológico o qual é aqui definido como *histórico-estruturalista*, a partir da associação de dois outros métodos de pesquisa referenciais nas ciências sociais. De uma parte, o *método histórico*, que adota como pressuposto que as formas de vida social da atualidade, as instituições e os costumes têm sua

origem no passado, sendo, portanto imprescindível a investigação de suas raízes para a compreensão de sua natureza e função. De outra parte, o *método estruturalista* parte da investigação de um fenômeno concreto para então, por abstração, constituir um modelo que seja representativo do objeto, e por fim, retornar ao modelo concreto (LAKATOS; MARCONI, 1991).

No caso investigado, o método histórico foi imprescindível para entender o objeto a ser estudado, ou seja, o desenvolvimento atual da agricultura e do rural na região do Vale do Taquari, a partir da reconstituição de sua trajetória. Ao mesmo tempo, a abordagem metodológica estruturalista nos instrumentalizou para definir nosso objeto concreto, a saber, o desenvolvimento da agricultura e do rural no Vale do Taquari e sua trajetória, a partir do modelo de análise proposto na teoria das instituições, procurando compreender o papel das dinâmicas institucionais no desenvolvimento, para então retornar ao objeto concreto, e procurar explicar o desenvolvimento da agricultura e do rural naquela região a partir das dinâmicas institucionais.

A pesquisa de campo foi realizada em dois períodos: uma primeira sondagem do terreno foi realizada entre novembro de 2007 e fevereiro de 2008, onde foram realizadas entrevistas exploratórias não estruturadas com representantes do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari – Codevat, o polo de Modernização Tecnológica do Vale do Taquari, a Cooperativa de Suinocultores de Encantado Ltda., a Cooperativa de Crédito da Região dos Vales – Sicredi, os sindicatos dos trabalhadores rurais de Arroio do Meio e de Encantado, e com o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Taquari-Antas. Esta primeira abordagem teve o objetivo de levantar algumas informações que pudessem orientar a delimitação do objeto da pesquisa e preparar um roteiro de entrevistas para uma segunda abordagem.

A segunda abordagem, já com um roteiro semi-estruturado de entrevistas (ver Apêndice A), foi realizada com representantes de doze organizações da região¹, e ocorreram no período de 29 de janeiro a 21 de maio de 2009.

¹ Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales (AMTURVALES); Cooperativa dos Suinocultores de Encantado Ltda. (COSUEL); Escritório Regional da EMATER – Estrela; Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas; Cooperativa de Crédito de Encantado – SICREDI - Região dos Vales; Gerência de Mercado do Banco do Brasil para o RS; Regional Vale do Taquari da Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAG; Setor de Assistência Técnica da Cooperativa Languiru Ltda. – Teutônia; Cooperativa de Crédito de Lajeado - SICREDI Vale do Taquari; Núcleo de Gestão de Programas da EMATER (escritório central Porto Alegre - responsável pela política de crédito rural); Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) na região do Vale do Taquari, Regional Vale do Taquari do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

De um lado, as transformações capitalistas na agricultura do Vale do Taquari e suas implicações na dinâmica institucional, e de outro, a interação entre as instituições locais e as políticas para a agricultura, em especial, aquelas que emergem a partir do debate da sustentabilidade. Partindo deste contexto se buscou compreender a realidade a partir das contribuições teóricas das abordagens institucionalistas, com ênfase na Nova Economia Institucional de Douglass North.

No primeiro capítulo é apresentado um panorama atual da agricultura e do rural do Vale do Taquari. Alguns indicadores do desempenho econômico são apresentados a fim de que se possa ter uma noção da dinâmica regional. Ao mesmo tempo, para fins de facilitar a compreensão do leitor, a dinâmica regional é apresentada a partir de três dimensões: a dinâmica demográfico-social, a dinâmica econômica e a dinâmica ambiental.

No segundo capítulo, são apresentados os referenciais teóricos e conceituais que orientaram a reflexão da pesquisa. O conceito de instituições, tanto na Nova Economia Institucional (NEI) como as contribuições da Nova Sociologia Econômica. A noção de história e de tempo é central para a análise do trabalho. Neste sentido, o conceito de *path dependence* foi fundamental como ferramenta explicativa da trajetória longa da agricultura do Vale do Taquari.

Nos capítulos três e quatro, é apresentada a trajetória da agricultura do Vale do Taquari em dois períodos: um “tempo longo” e um “tempo curto”. A escolha por esta divisão se deu com o propósito de facilitar a análise. No longo tempo do desenvolvimento do Vale do Taquari, são identificadas as condições iniciais, a partir do processo de ocupação do espaço, através de uma política de colonização por imigrantes europeus. Este processo se deu dentro de um novo marco institucional, com um ordenamento jurídico, definindo a aquisição de terras exclusivamente mediante o processo de compra e venda, estabelecendo um mercado imobiliário de terras. Além disso, uma sequência de eventos acabou por conformar uma arquitetura institucional e organizacional da agricultura da região. Entre estes eventos, destaca-se o processo de modernização da agricultura a partir da década de 1970, no qual transformações tecnológicas e também de ordem institucional imprimiram uma nova dinâmica na agricultura regional.

No período mais recente, ou “tempo curto”, analisa-se a emergência de um aparente novo paradigma de desenvolvimento, que passa a incorporar o discurso da sustentabilidade, a partir dos anos noventa, e seu impacto na dinâmica da agricultura do Vale do Taquari. As instituições locais criadas ao longo do desenvolvimento da região irão desempenhar importante papel nas escolhas a serem feitas pelos atores locais.

2 APRESENTANDO O OBJETO DE ESTUDO: O PANORAMA ATUAL DA AGRICULTURA E DO RURAL NO VALE DO TAQUARI

Como objeto empírico de estudo, escolheu-se a região do Vale do Taquari, localizada no Centro-Leste do Rio Grande do Sul, e distante entre 100 e 175 quilômetros na direção Noroeste de Porto Alegre.

Trata-se de uma região de morros (com altitudes médias que variam de 400 a 800 metros), situada nas unidades geomorfológicas Patamares da Serra e Serra Geral. Atravessada pelo rio Taquari, a área de estudo está inserida na bacia hidrográfica dos rios Taquari e Antas. O clima da região se caracteriza por ocorrências de chuvas distribuídas ao longo do ano, com precipitações médias anuais de 1.540 mm. As temperaturas médias variam entre 13,5°C no inverno e 23,8°C no verão, apresentando uma diferença média de 3°C entre as áreas baixas e altas do vale.

A região é constituída por 36 municípios e ocupa uma área física de 4.821,1 km², equivalente a 2% do território do Rio Grande do Sul, e abriga uma população estimada de 324.480 habitantes (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2009d).

A população regional classificada como rural está estimada em 25% da população total. Ao mesmo tempo, os cinco municípios mais populosos, com populações superiores a 20 mil habitantes (Encantado, Estrela, Lajeado, Taquari e Teutônia), concentram 53% da população total, e detêm aproximadamente 49% da população urbana regional. De outro lado, tem-se vinte e três municípios com populações inferiores a 5 mil habitantes, e dezenove municípios com populações rurais superiores a 50% (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2009d), conforme pode ser observado na Tabela 1.

O significativo desenvolvimento econômico da região tem por base a agricultura familiar, sendo o número estimado de propriedades rurais em torno de 35 mil, com área média aproximada de 13 hectares por propriedade. Essas propriedades fornecem matéria-prima para boa parte das mais de 30 diferentes atividades abarcadas pelo parque industrial regional. Vários são os itens da produção agropecuária regional a serem destacados: aves e ovos, suínos, leite, milho, soja, fumo e erva-mate. No Vale do Taquari, a agropecuária responde diretamente por cerca de 18% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto que as participações da indústria, serviços e comércio correspondem, respectivamente, a 47%, 30% e 5%. Em 2007, enquanto o PIB *per capita* estadual foi de R\$ 15.813,00, na região o mesmo índice

ficou abaixo do patamar estadual, atingindo R\$ 14.396,00 (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2009d), conforme a Tabela 2.

Tabela 1 – Estimativa da população por município e situação de domicílio, Vale do Taquari, RS, 2009

Município	População Total (em habitantes)	População Rural (em hab.)	População Rural (%)	População Urbana (em hab.)	População Urbana (%)
Anta Gorda	6.175	3.655	59,19	2.520	40,81
Arroio do Meio	18.563	3.631	19,56	14.932	80,44
Arvorezinha	10.315	3.934	38,14	6.381	61,86
Bom Retiro do Sul	11.291	2.119	18,77	9.172	81,23
Canudos do Vale	1.978	1.457	73,66	521	26,34
Capitão	2.667	1.458	54,67	1.209	45,33
Colinas	2.465	1.202	48,76	1.263	51,24
Coqueiro Baixo	1.633	1.333	81,63	300	18,37
Cruzeiro do Sul	12.455	4.663	37,44	7.792	62,56
Dois Lajeados	3.398	1.784	52,50	1.614	47,50
Doutor Ricardo	2.108	1.419	67,31	689	32,69
Encantado	20.087	2.244	11,17	17.843	88,83
Estrela	29.917	3.980	13,30	25.937	86,70
Fazenda Vilanova	3.186	1.564	49,09	1.622	50,91
Forquetinha	2.676	2.109	78,81	567	21,19
Ilópolis	4.253	1.909	44,89	2.344	55,11
Imigrante	3.073	1.481	48,19	1.592	51,81
Lajeado	70.024	203	0,29	69.821	99,71
Marques de Souza	4.062	2.383	58,67	1.679	41,33
Muçum	4.530	665	14,68	3.865	85,32
Nova Brésia	3.170	1.592	50,22	1.578	49,78
Paverama	7.721	3.417	44,26	4.304	55,74
Poço das Antas	2.013	1.172	58,22	841	41,78
Pouso Novo	2.054	1.371	66,75	683	33,25
Progresso	6.278	4.206	67,00	2.072	33,00
Putinga	4.169	2.529	60,66	1.640	39,34
Relvado	2.277	1.448	63,59	829	36,41
Roca Sales	10.166	3.581	35,23	6.585	64,77
Santa Clara do Sul	5.673	2.809	49,52	2.864	50,48
Sério	2.367	1.770	74,78	597	25,22
Tabaí	4.232	2.808	66,35	1.424	33,65
Taquari	25.975	3.771	14,52	22.204	85,48
Teutônia	26.392	3.417	12,95	22.975	87,05
Travesseiro	2.393	1.385	57,88	1.008	42,12
Vespasiano Correa	1.957	1.532	78,28	425	21,72
Westfalia	2.787	1.667	59,81	1.120	40,19
Total	324.480	81.668	25,17	242.812	74,83
RS	10.812.339	1.572.807	14,55	9.239.532	85,45

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2009a).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) médio do Vale do Taquari é 0,801 (valores referentes ao IDH-M de 2000). Quando analisado este índice que considera as variáveis educação, longevidade e renda (PIB *per capita*) em maior detalhe, pode-se observar que quase a metade dos municípios do Vale do Taquari alcança IDH-M superior a 0,800, o que lhes confere classificação no estrato de alto desenvolvimento humano, segundo critérios estabelecidos pelas Nações Unidas (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2004). Contudo, mais da metade dos municípios da região ainda é considerada como de médio desenvolvimento humano, conforme a Tabela 03.

Tabela 2 – Resumo estatístico por município, Vale do Taquari, RS, 2009

Município	População Total (hab.) ¹	Área (km ²) ¹	Densidade Demográfica (hab./km ²) ¹	Taxa de Analfabetismo (%) ²	Expectativa de Vida ao Nascer (anos) ²	PIB (R\$1.000) ³	PIB per capita (R\$)*
Anta Gorda	6.175	243,0	25,4	7,55	73,84	80.984	13.140
Arroio do Meio	18.563	158,0	117,5	2,86	75,56	432.320	23.913
Arvorezinha	10.315	271,6	38,0	12,92	73,84	98.638	9.661
Bom Retiro do Sul	11.291	102,3	110,3	6,32	71,27	105.339	9.464
Canudos do Vale	1.978	82,6	24,0			20.790	10.711
Capitão	2.667	74,6	35,7	5,88	71,27	31.794	12.252
Colinas	2.465	58,4	42,2	2,82	75,56	26.116	10.884
Coqueiro Baixo	1.633	112,3	14,5			15.525	9.914
Cruzeiro do Sul	12.455	155,2	80,2	5,54	74,18	141.872	11.657
Dois Lajeados	3.398	133,4	25,5	7,70	73,84	56.525	16.954
Doutor Ricardo	2.108	108,4	19,4	9,78	74,31	23.262	11.331
Encantado	20.087	139,2	144,3	4,87	74,69	338.561	17.330
Estrela	29.917	184,2	162,4	3,56	73,98	512.046	17.614
Fazenda Vilanova	3.186	84,8	37,6	10,26	71,80	88.933	28.987
Forquetinha	2.676	93,6	28,6			27.294	10.712
Ilópolis	4.253	116,5	36,5	9,69	72,69	46.573	11.084
Imigrante	3.073	73,4	41,9	3,08	75,56	64.205	21.309
Lajeado	70.024	90,4	774,4	4,13	74,12	1.423.688	21.099
Marques de Souza	4.062	125,2	32,5	7,58	73,57	42.088	10.410
Muçum	4.530	110,9	40,9	6,64	76,16	69.267	15.144
Nova Bréscea	3.170	102,2	31,0	7,16	75,56	41.751	13.204
Paverama	7.721	171,6	45,0	7,61	74,64	62.779	8.243
Poço das Antas	2.013	62,1	32,4	4,36	76,48	19.577	9.907
Pouso Novo	2.054	106,5	19,3	17,49	75,06	23.152	11.478
Progresso	6.278	255,1	24,6	15,28	68,90	68.622	11.050
Putinga	4.169	219,9	19,0	10,68	73,84	61.453	14.660
Relvado	2.277	108,5	21,0	9,56	70,26	22.494	10.243
Roca Sales	10.166	208,5	48,8	5,13	74,74	230.268	23.208
Santa Clara do Sul	5.673	86,6	65,5	3,84	71,29	69.389	12.683
Sério	2.367	99,7	23,7	15,43	75,06	24.534	10.227
Tabaí	4.232	94,8	44,7	12,78	68,90	25.706	6.354
Taquari	25.975	350,0	74,2	9,40	72,51	326.626	12.676
Teutônia	26.392	179,2	147,3	2,71	72,06	638.946	25.451
Travesseiro	2.393	81,1	29,5	4,97	75,56	32.348	13.597
Vespasiano Correa	1.957	113,9	17,2	7,81	75,56	38.321	19.423
Westfalia	2.787	63,7	43,8			60.496	22.274
Total	324.480	4821,4	70,0	7,67	73,65	5.392.282	14.396
Rio Grande do Sul	10.812.339	281.748,5	38,4	6,65	72,05	175.208.681	15.813

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2009a).

Notas:

(¹) Ano de referência 2009

(²) Ano de referência 2000

(³) Ano de referência 2007

(*) Para o cálculo do PIB per capita foi considerada a população estimada em 2007

Para a delimitação espacial da unidade de análise (Figura 1), optou-se pela região do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari (Codevat). O Codevat se insere no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede), instituídos pela Lei Estadual nº 10.283/94, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 35.764/94. Desde então, os Corede tornaram-se a divisão regional oficial do Rio Grande do Sul, inclusive para fins da regionalização do orçamento estadual, conforme determina o artigo 149 da Constituição estadual, de 1989. Sua criação permitiu que os interesses de cada região comesçassem a ocupar

espaço crescente na política estadual, caracterizando a formação de uma nova arena de discussões e decisões, pois passaram a incidir sobre os investimentos ou estabelecer as prioridades regionais.¹

Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Vale do Taquari, RS, 1991 e 2000

Município	Rancking nacional#	IDHM 1991	IDHM 2000	IDHM Renda, 1991	IDHM Renda, 2000	IDHM Longevidade, 1991	IDHM Longevidade 2000	IDHM Educação, 1991	IDHM Educação, 2000
Anta Gorda	212	0,742	0,821	0,669	0,756	0,780	0,814	0,777	0,892
Arroio do Meio	84	0,781	0,837	0,685	0,759	0,801	0,843	0,857	0,908
Arvorezinha	399	0,742	0,798	0,652	0,713	0,808	0,827	0,765	0,854
Bom Retiro do Sul	794	0,722	0,790	0,646	0,711	0,708	0,771	0,812	0,887
Canudos do Vale									
Capitão	845	0,698	0,788	0,597	0,718	0,692	0,771	0,805	0,876
Colinas	359	0,750	0,811	0,648	0,700	0,783	0,843	0,819	0,891
Coqueiro Baixo									
Cruzeiro do Sul	527	0,731	0,802	0,640	0,711	0,732	0,819	0,820	0,877
Dois Lajeados	97	0,756	0,834	0,675	0,767	0,808	0,827	0,785	0,907
Doutor Ricardo	931	0,716	0,785	0,595	0,677	0,805	0,822	0,747	0,857
Encantado	124	0,777	0,831	0,721	0,754	0,772	0,828	0,837	0,911
Estrela	140	0,771	0,829	0,697	0,742	0,751	0,816	0,864	0,929
Fazenda Vilanova	1429	0,697	0,766	0,622	0,667	0,716	0,780	0,753	0,851
Forquetinha									
Ilópolis	751	0,721	0,792	0,617	0,708	0,756	0,795	0,790	0,874
Imigrante	146	0,766	0,828	0,666	0,745	0,800	0,843	0,833	0,895
Lajeado	80	0,759	0,838	0,725	0,771	0,694	0,819	0,858	0,923
Marques de Souza	681	0,716	0,795	0,646	0,702	0,714	0,809	0,787	0,873
Muçum	194	0,769	0,824	0,696	0,732	0,793	0,853	0,817	0,887
Nova Bréscia	208	0,746	0,822	0,639	0,740	0,800	0,843	0,798	0,883
Paverama	830	0,711	0,789	0,586	0,669	0,797	0,827	0,750	0,870
Poço das Antas	280	0,743	0,816	0,621	0,690	0,802	0,858	0,805	0,900
Pouso Novo	1306	0,707	0,771	0,599	0,680	0,800	0,834	0,723	0,800
Progresso	2221	0,663	0,738	0,612	0,671	0,676	0,732	0,701	0,811
Putinga	433	0,712	0,807	0,586	0,759	0,776	0,814	0,773	0,848
Relvado	1106	0,711	0,778	0,638	0,706	0,714	0,754	0,782	0,875
Roca Sales	350	0,742	0,812	0,652	0,719	0,752	0,829	0,821	0,888
Santa Clara do Sul	867	0,731	0,788	0,620	0,697	0,759	0,780	0,815	0,888
Sério	1711	0,675	0,756	0,576	0,632	0,759	0,834	0,691	0,802
Tabaí	2001	0,657	0,746	0,569	0,670	0,687	0,732	0,715	0,836
Taquari	712	0,707	0,794	0,635	0,705	0,676	0,792	0,81	0,886
Teutônia	285	0,765	0,816	0,689	0,737	0,747	0,784	0,858	0,927
Travesseiro	439	0,733	0,807	0,601	0,688	0,800	0,843	0,799	0,891
Vespasiano Correa	441	0,724	0,807	0,614	0,714	0,800	0,843	0,759	0,865
Westfalia									
Total		0,729	0,801	0,639	0,712	0,758	0,812	0,791	0,877
Rio Grande do Sul		0,709	0,784	0,618	0,684	0,729	0,792	0,779	0,875

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2004).

Nota: (*) pelos dados de 2000

¹ Para saber mais sobre o papel dos Corede na descentralização política do RS, ver artigo de Bandeira (2007).

No Vale do Taquari, o Codevat foi criado em 1991, tendo sido anterior à lei que instituiu os Corede, em 1994, como um movimento de organizações regionais em busca de espaço político. Atualmente, o Codevat reúne 36 municípios² e está sediado no Centro Universitário Univates, no município de Lajeado.

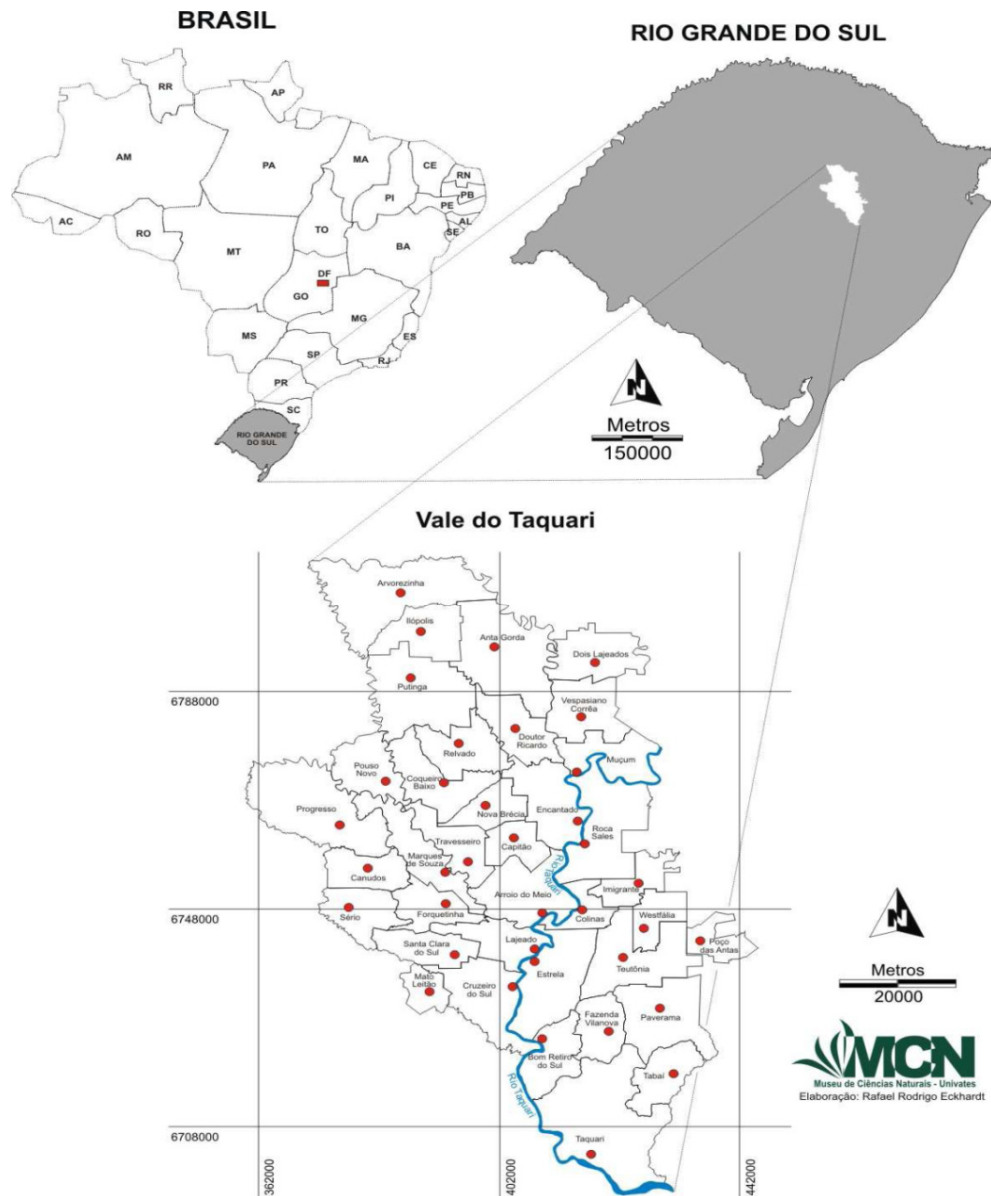


Figura 1 – Mapa com a localização geográfica do Vale do Taquari, a partir da delimitação do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari

Fonte: Eckhardt et al. (2007).

² Municípios de abrangência do Codevat: Anta Gorda, Arroio do Meio, Arvorezinha, Bom Retiro do Sul, Canudos do Vale, Capitão, Colinas, Coqueiro Baixo, Cruzeiro do Sul, Dois Lajeados, Doutor Ricardo, Encantado, Estrela, Fazenda Vila Nova, Forquetinha, Ilópolis, Imigrante, Lajeado, Marques de Souza, Muçum, Nova Brésia, Paverama, Poço das Antas, Pouso Novo, Progresso, Putinga, Relvado, Roca Sales, Santa Clara do Sul, Sério, Tabai, Taquari, Teutônia, Travesseiro, Vespasiano Corrêa e Westfália.

A escolha por este recorte se deve ao entendimento de que a instalação dos Corede representa um momento importante, que indica uma mudança de concepção de Estado no sentido da descentralização do planejamento e do orçamento, além de mostrar interesse de que as regiões tenham voz ativa na formulação de políticas públicas estaduais. No caso do Codevat, isto poderá ser melhor demonstrado no Capítulo 4.

Um dos primeiros estudos regionais do Rio Grande do Sul se encontra na obra de Balduino Rambo, publicado originalmente em 1942. Estudioso padre jesuíta, ele descreveu as paisagens sul-rio-grandenses com grande riqueza de detalhes nos aspectos naturais, mas atentando para as ações humanas sobre o espaço, usando as teses da antropogeografia e da geografia comparada de Ratzel e Ritter.

Nesta obra, o autor faz uma verdadeira divisão geonatural. A região do Vale do Taquari é ilustrada quando destaca as inundações. Realizando uma descrição original, observa os problemas das enchentes, ao longo do vale do rio Taquari:

A faixa perigosa do **Taquari** principia na altura de Encantado. Até Arroio do Meio, o extravasamento, embora funesto para as ricas plantações da planície, se limita a trechos isolados, geralmente marcados pela desembocadura dos arroios. O trecho mais impiedosamente flagelado é a pérola do Taquari, entre Arroio do Meio e Cruzeiro do Sul na margem oeste, entre Corvo e Bom Retiro na margem leste. Como o rio ainda dispõe de correnteza considerável, os estragos não são apenas os da umidade, como em Pôrto Alegre: plantações, trechos de mato, madeira e lenha empilhada, armazéns, instalações portuárias, casas inteiras de colonos, cedem ao ímpeto desencadeado dos elementos, deixando atrás de si miséria e desolação. [...] Mais abaixo, onde termina a zona de mato e com ela a densa população rural, as águas se espriam ainda muito mais sobre os campos e os arrozais, irrompendo na cidade de Taquari e afogando a colheita. (RAMBO, 1956, p. 215).

Nota-se aqui, uma das principais características da região ainda hoje verificada: a densa população rural, que trabalhava em sua maioria em propriedades agrícolas, cuja mão de obra era estritamente familiar.

Em outro trecho, é destacada a mudança da paisagem e a produção oriunda dessas áreas extremamente povoadas:

[...] as boas terras de lavoura atraíram a colonização intensa, de maneira que o aspecto da paisagem já perdeu muito do seu cunho primitivo. Os lotes coloniais assinalados por cercas e faixas de mato, as plantações verdes-claras de milho, os mandiocais azulados, pontilhados de milhares de pés de erva mate, as estradas e os caminhos vicinais traçando uma rêde de linhas irregulares no quadro, as vivendas dos colonos

rodeados de poteiros e ensombradas por pomares e cinamomos, as povoações agrupadas em torno de igrejas de torres altas e pontiagudas – tudo isso desloca o acento da paisagem natural para a paisagem de cultura (RAMBO, 1956, p. 194-195).

Importante estudo realizado por Eckhardt et al. (2007), através do uso de sensoriamento remoto e técnicas de geoprocessamento, revelou um detalhado diagnóstico ambiental do Vale do Taquari. Os autores demonstraram a existência de uma malha rodoviária bastante ramificada com uma extensão de 5.663,57 quilômetros, conforme Figura 2.

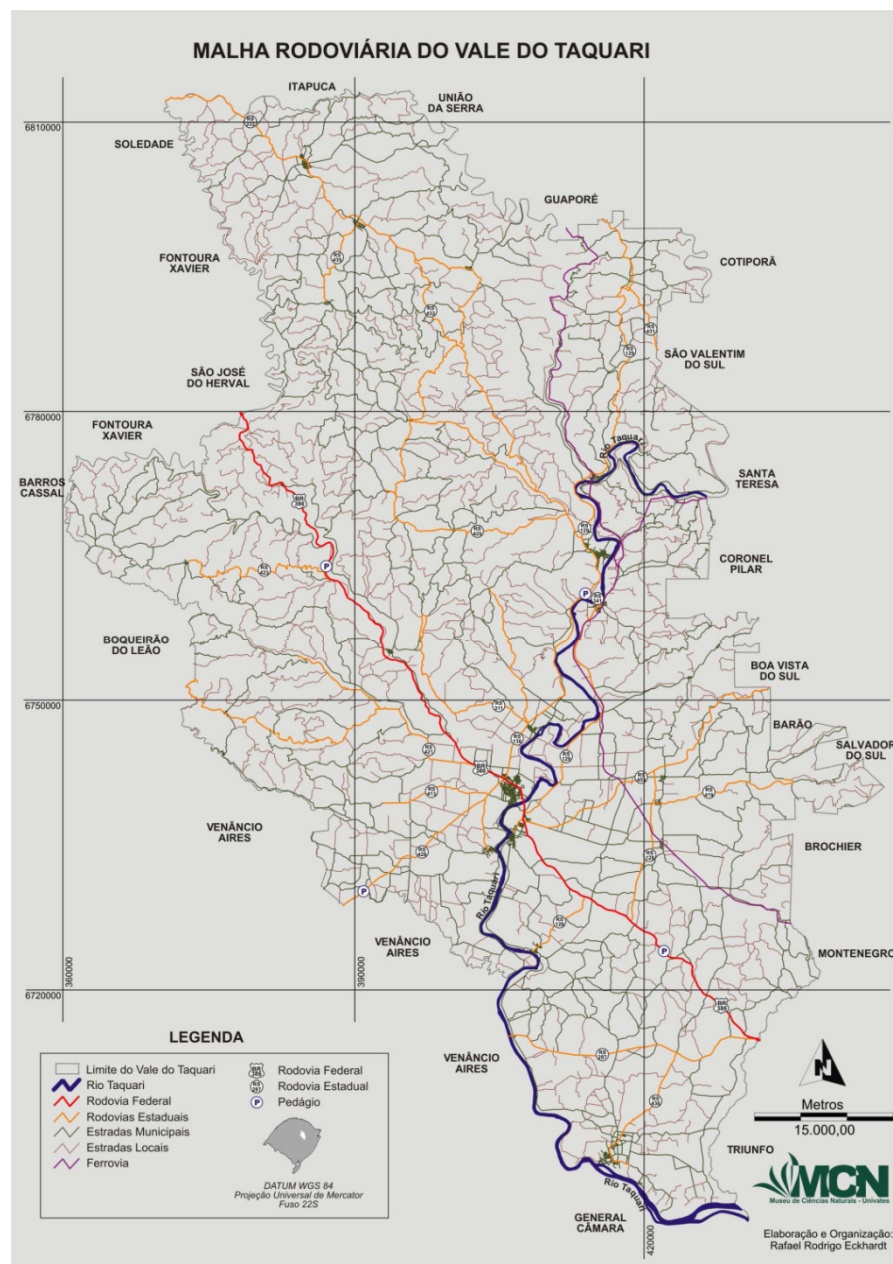


Figura 2 – Malha rodoviária do Vale do Taquari, RS

Fonte: Eckhardt et al. (2007).

Do mesmo modo, existe uma densa rede hidrográfica, caracterizada por mais de 6 mil quilômetros de comprimento de cursos d'água, tendo o rio Taquari como principal curso, com uma extensão aproximada de 156,5 quilômetros. A Figura 3 ilustra a densidade hidrográfica da região.

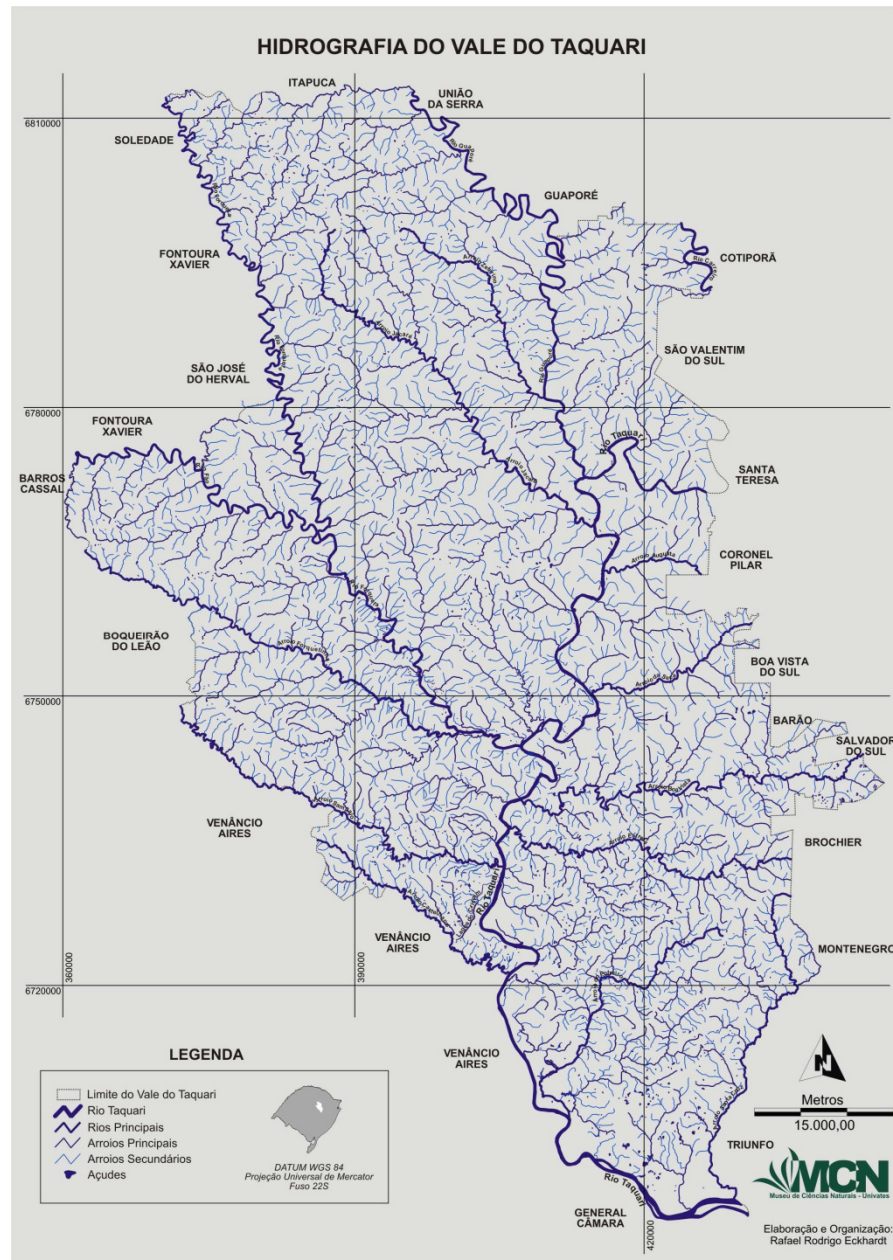


Figura 3 – Rede hidrográfica do Vale do Taquari, RS

Fonte: Eckhardt et al. (2007).

Quanto às classes de altitude (hypsometria), 30% da área física do Vale do Taquari situa-se entre 6 e 100 metros, enquanto 18% situa-se entre 500 e 800 metros. A maior área física, mais de 50%, se encontra entre 100 e 500 metros de altitude. A Figura 4 ilustra esta distribuição hipsométrica.

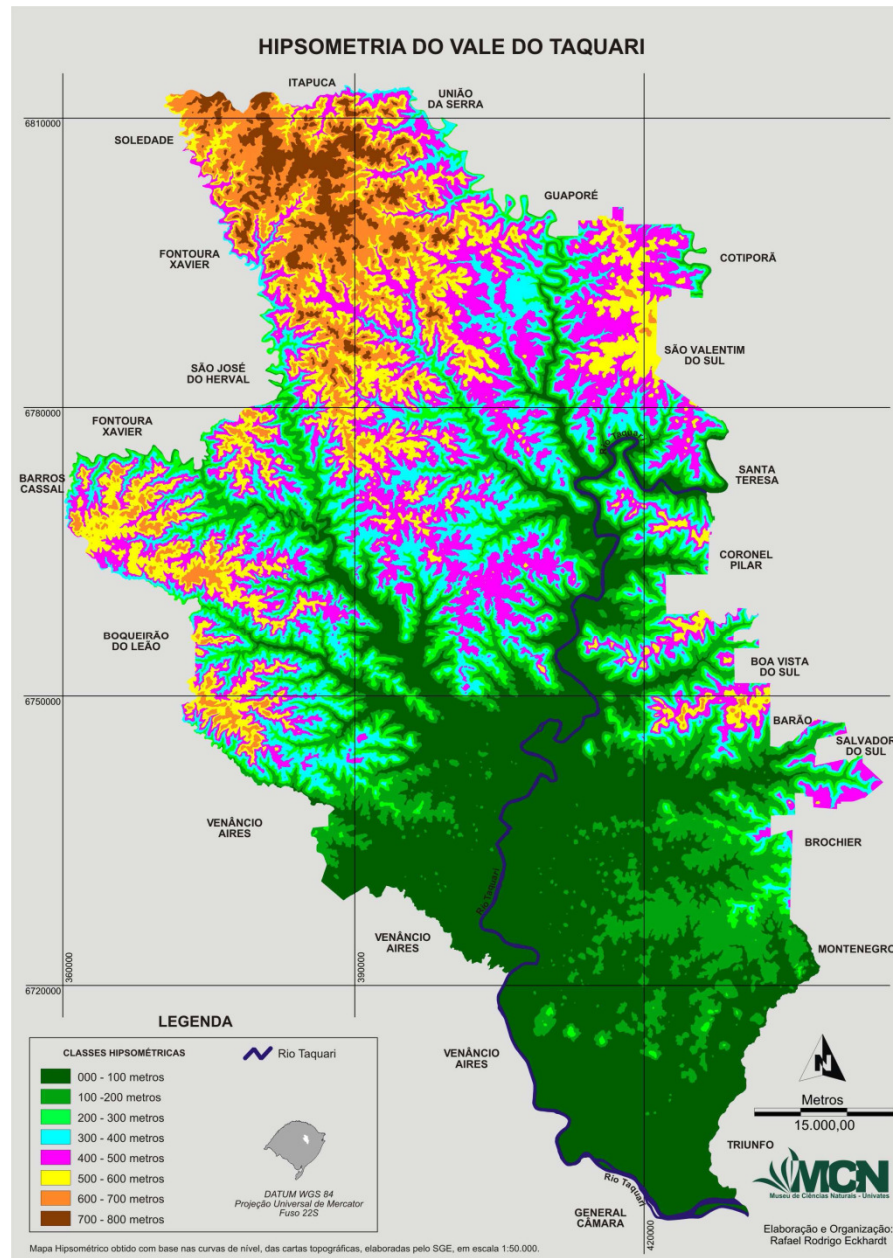


Figura 4 – Mapa de hipsometria do Vale do Taquari, RS

Fonte: Eckhardt et al. (2007).

Em relação às classes de declividade (clinografia), os autores descrevem que

41,99% (0 a 13% de declividade) da área do Vale do Taquari compreendem solos aptos à agricultura, desde que com uso de práticas conservacionistas simples; 14,19% (13 a 20% de declividade) dependem de práticas intensivas de controle à erosão e em 30,88% (20 a 45% de declividade) o controle à erosão é dispendioso, podendo ser antieconômico. Em 12,47% (45 a 100% de declividade) da área deve ser mantida cobertura florestal (ECKHARDT, 2007, p. 5195).

A Figura 5 ilustra a clinografia do Vale do Taquari.

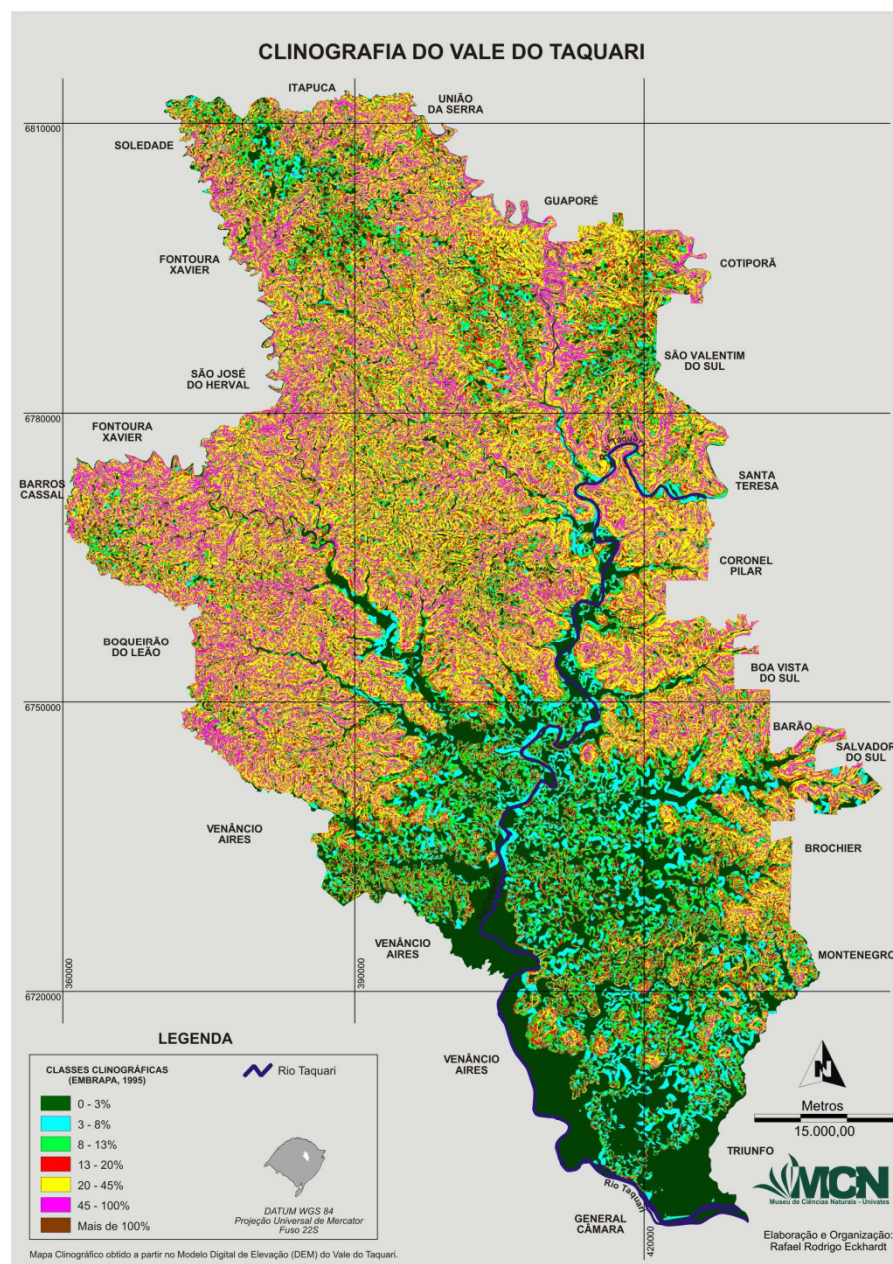


Figura 5 – Mapa de clinografia do Vale do Taquari, RS

Fonte: Eckhardt et al. (2007).

A região foi povoada originalmente por indígenas da etnia Guarani e por caboclos até o final do século XIX. Na verdade, já no século XVIII, a Coroa Portuguesa, movida por interesses militares de evitar o avanço dos espanhóis, determinou o povoamento da região do Vale do Taquari, primeiramente com portugueses, e posteriormente, com colonos açorianos que se instalaram nas imediações da foz do rio Taquari (CARVALHO, 2002). A partir da segunda metade do século XIX, teve início a ocupação da região por imigrantes alemães e italianos, através de políticas de colonização, obrigando os indígenas e caboclos a se deslocar em busca de novas terras nas regiões mais altas do Vale e em outras regiões ao norte do Rio Grande do Sul. Os alemães se concentraram principalmente nas zonas planas dos vales dos rios Jacuí e Taquari e os italianos nas zonas baixas das encostas e nas terras altas mais ao norte da região. Os descendentes desta população de origem europeia ainda predominam na região até o presente.

Atualmente, a dinâmica socioeconômica regional está estreitamente associada à produção agropecuária e, especialmente, à agricultura familiar. Além da própria importância da produção primária, esta atividade também se constitui na principal fornecedora de matéria-prima para a indústria regional, cujas atividades principais são a agroindústria, o vestuário e a indústria coureiro-calçadista. Um número expressivo das propriedades rurais da região faz uso intensivo de insumos e maquinários, refletindo o resultado das transformações tecnológicas ocorridas durante a segunda metade do século XX.

Na atividade agropecuária, se destacam a criação de suínos e aves e a produção de grãos e a pecuária de leite, mas a despeito das transformações e da modernização verificadas nas últimas décadas, a agricultura familiar que predomina na região é marcada pela heterogeneidade. Coexiste tanto a produção voltada à exportação (aves e suínos) como a produção com traços do antigo sistema colonial (com uso de tração animal, trabalho manual, pequena renda monetária e elevada produção para o autoconsumo). Coexistem, também, a agricultura integrada à agroindústria e a não integrada, assim como a agricultura desenvolvida no “baixo Taquari” (onde o relevo apresenta vales que margeiam o rio Taquari e ondulação mais suave) e a do “alto Taquari” (onde o relevo é mais acidentado, com dobras mais salientes e algumas áreas escarpadas).

Essa agricultura organizada em uma estrutura familiar de produção, sua persistência mesmo após a modernização da agricultura a partir da segunda metade do século XX e uma forte tradição na forma cooperativa de organização da produção, do crédito e da prestação de serviços despertaram o interesse por esta pesquisa ter como objeto empírico o Vale do Taquari.

A heterogeneidade socioeconômica e ambiental observada no Vale do Taquari se constitui como elemento central no debate sobre o desenvolvimento, seja no plano regional, estadual ou global. Primeiro, porque influencia as dinâmicas regionais, as quais são fundamentais na construção do próprio “território”. Segundo, porque tal heterogeneidade nos remete às múltiplas dimensões do desenvolvimento e às múltiplas funções que a atividade agrícola desempenha nos projetos de desenvolvimento.

Para melhor entender a dinâmica regional, esta será abordada a partir de três dimensões: dinâmica demográfico-social, dinâmica econômica e dinâmica ambiental.

2.1 DINÂMICA DEMOGRÁFICO-SOCIAL

A região do Vale do Taquari teve sua população nativa bastante reduzida com as frequentes investidas dos colonizadores, primeiramente os espanhóis e, posteriormente, os portugueses. Os caboclos, que também habitaram a região por um longo período, podem ser descritos como cortadores de ervas e agricultores ou como agricultores itinerantes, visto que eram constantemente forçados a se deslocar para as frentes de expansão pelas políticas de colonização. Estes caboclos, não possuindo recursos financeiros, nem posição militar para assegurar o direito de propriedade da terra, foram complementares no processo de colonização das terras, tanto por abrir áreas de mato fechado para posterior ocupação pelos colonos, como por sua utilização nas frentes de trabalho, abrindo estradas e construindo estradas de ferro.

Com a política de colonização e a chegada dos primeiros imigrantes europeus na região, os caboclos foram sendo deslocados, às vezes até com o uso da violência, para as regiões mais altas nas encostas, ou em direção a outras regiões ao norte do Rio Grande do Sul.

A partir de 1853, os alemães iniciaram o povoamento das zonas planas dos vales dos rios Jacuí e Taquari, na direção do sul para o norte, até os atuais municípios de Lajeado, Estrela, Arroio do Meio e Roca Sales. A partir de 1880-1890, teve início o povoamento por imigrantes italianos e seus descendentes, procedentes da região da serra sul-rio-grandense e que ocuparam as zonas baixas das encostas e as terras altas ao norte do Vale.

No período de 1991 a 2000, segundo o Núcleo de Indicadores Sociais da Fundação de Economia e Estatística (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2006), a região apresentou uma taxa média de crescimento demográfico de 0,93% ao ano, inferior à média do estado (1,21 %). Analisando-se a totalidade dos municípios, observa-se, no entanto, uma

situação bastante heterogênea. Quinze municípios apresentaram taxas negativas de crescimento, destacando-se Putinga (-1,38%) e Relvado (-1,21%), os quais evidenciam uma redução significativa de população. No outro extremo, estão doze municípios com taxas de crescimento bem acima da média do estado, destacando-se Teutônia (2,99%), Tabaí (2,50%) e Lajeado (2,15%). Tais taxas elevadas indicam áreas de atração populacional. Cabe ainda destacar que os municípios de Lajeado, Estrela e Cruzeiro do Sul concentram uma população de 103.198 habitantes, correspondente a 34,05 % da população da região.

2.2 DINÂMICA ECONÔMICA

Entre as principais atividades econômicas da região se encontram a agroindústria, o vestuário e calçados.

Três eventos ocorridos ao longo do século XX foram importantes na definição da atual configuração da agricultura familiar regional (BARDEN et al. 2002; GRISEL, 2005): (a) a partir da década de 1930, a coleta comercial do leite; (b) a partir da década de 1960, o avanço do cultivo de soja e sua posterior regressão e; (c) a integração com as agroindústrias de suínos e aves.

A região foi uma das primeiras a implantar o cultivo da soja, que se estendeu rapidamente pelos estabelecimentos familiares, cobrindo inclusive as terras de encosta. Ao contrário das regiões planas mecanizáveis, a tecnologia empregada permaneceu sendo a tradicional: tração animal e força de trabalho manual, em particular para a semeadura e a colheita. A soja tomou uma importância considerável nos rendimentos monetários dos agricultores. Porém, o cultivo regrediu, a partir dos anos 1980, em razão das dificuldades em mecanizar as terras acidentadas e do surgimento de fontes alternativas de renda, via integração agroindustrial. Atualmente, a soja persiste na região, mas concentra-se nas terras baixas, nas quais se observa um sistema mecanizado de plantio direto.

Quanto ao leite, tornou-se uma fonte de renda regular quando se instalaram na região indústrias de laticínios que passaram a recolher a produção dos pequenos produtores. A maioria dos produtores possui em torno de cinco vacas, com ordenha manual. Assim mesmo, algumas modificações ocorreram, tais como a generalização da inseminação artificial, a introdução de raças leiteiras mais produtivas, uma melhora da alimentação, com a introdução de concentrados industriais e a ordenha mecânica. Localizada, sobretudo na zona central do

Vale, a expressiva produção de leite (8% do volume estadual) é realizada em pequena escala, sendo que 70% dos estabelecimentos fornecem menos de 100 litros por dia.

O terceiro fenômeno que merece ser destacado é a atuação da agroindústria integradora. A lógica desse sistema consiste em utilizar a força de trabalho disponível nas famílias de pequenos agricultores no processo produtivo organizado e controlado pelas integradoras. O grande número de pequenos estabelecimentos que dispunha de força de trabalho excedente demonstrou-se muito favorável à expansão da integração. Neste caso, tanto a suinocultura, que já era praticada como atividade comercial importante anterior aos anos 1960, quanto a avicultura que se expande posteriormente, são centrais na consolidação deste fenômeno. Para se ter uma ideia da dimensão destas atividades, o abate de aves do Vale do Taquari corresponde a um quarto da produção estadual e o abate de suínos alcançou, em 2006, o número de 987.939 animais, o que equivale a aproximadamente 18% dos animais produzidos e abatidos no Rio Grande do Sul³ (ASSOCIAÇÃO DE CRIADORES DE SUÍNOS DO RIO GRANDE DO SUL, 2008)

Estudo realizado por Grisel (2005) destaca que, dos processos acima, resultou uma configuração da agricultura familiar na região que, mesmo de forma muito simplificada, poderia ser assim caracterizada: (i) uma agricultura com traços do antigo sistema colonial, baseada na tração animal, no trabalho manual, com uma pequena renda monetária (principalmente oriunda do leite) e uma elevada produção de alimentos voltada ao auto-consumo. Neste sistema de produção se observa a predominância de uma população mais idosa, com menor disponibilidade de terras e em locais desfavoráveis para a mecanização; (ii) uma agricultura de integração, que articula a suinocultura ou a avicultura moderna com o antigo sistema colonial; e (iii) uma agricultura familiar de maior porte econômico, especializada na produção de grãos nas margens do rio, ou na pecuária moderna de leite, ou ainda na produção de suínos e aves.

2.3 DINÂMICA AMBIENTAL

A diversidade econômica na qual se destacam a produção de aves, suínos e indústrias de produtos alimentares está estreitamente ligada aos problemas ambientais do Vale do

³ Excluiu-se deste cálculo os animais abatidos no RS procedentes de outros estados como SC e PR.

Taquari. O lançamento de dejetos oriundos destas atividades acaba impactando os recursos hídricos e o solo. Situação semelhante se verifica nos municípios onde se localizam outras atividades industriais, como é o caso da indústria coureiro-calçadista, onde se concentram os problemas da produção e destino de resíduos sólidos industriais, assim como a produção de efluentes líquidos industriais. Para ilustrar esta situação, cabe mencionar que, em mais de um terço dos municípios da região, acima de 90% dos resíduos sólidos industriais classe I (resíduos perigosos) gerados tem origem na atividade coureiro-calçadista, com destaque para Encantado (FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, 2003).

A área está exposta ainda à poluição acidental devido ao transporte de cargas tóxicas e potencialmente perigosas, principalmente ao longo do eixo da BR 386 e hidrovía do Jacuí, incluindo os portos de Taquari e Estrela.

Especificamente na atividade agropecuária, um aspecto crucial é aquele relacionado aos dejetos suínos. Uma solução regional encontrada para isto foi o seu uso como fertilizante e sua distribuição em áreas de lavouras. Contudo, trata-se de uma solução limitada pela própria capacidade dos solos e por se restringir à escala de alguns municípios (logo, restritos às suas áreas).

Os órgãos ambientais, nos níveis estadual e federal têm atuado no sentido de restringir as atividades de produção suinícola, limitando o rebanho da região aos índices atuais. Ao mesmo tempo, diversos atores de diferentes segmentos incluindo desde produtores, indústria, instituições governamentais e de ciência e tecnologia, vêm discutindo propostas de organizações internacionais para instalar projetos de *mecanismos de desenvolvimento limpo*.

Vale lembrar que todos estes problemas são potencializados pelas condições geofísicas e ambientais da região, onde se registram a ocorrência de enchentes periódicas afetando, principalmente, os municípios de Lajeado, Estrela e Taquari.

Nesse contexto, a existência e a atuação do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas é uma importante arena de discussão e de construção de propostas inovadoras de gestão ambiental. Trata-se de um comitê de constituição tripartite dos chamados usuários da água da bacia (governo, sociedade civil e órgãos técnicos) que tem como foco a melhoria das condições ambientais da bacia hidrográfica através do desenvolvimento de inúmeros projetos na área de saneamento ambiental e controle de poluição, além de atividades de recuperação e proteção dos recursos naturais e de educação ambiental.

Embora a região não conte com unidades de conservação, o Relatório Final do Inventário Florestal Contínuo do Estado do Rio Grande do Sul, realizado em 2001 pela

Universidade Federal de Santa Maria (RIO GRANDE DO SUL, 2001), constatou a gradativa recomposição de porções de mata nativa em áreas rurais junto às encostas do alto Taquari, principalmente pelo abandono de áreas antes ocupadas com a agricultura. Grisel (2005) constatou o mesmo em seu estudo sobre a evolução dos sistemas agrários na região. Estas áreas apresentam resquícios de Mata Atlântica que fazem parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e juntamente com outros atrativos naturais como vales, morros, cascatas, grutas e patrimônio histórico-cultural, se destacam como potencial para o desenvolvimento de atividades de turismo ecológico e rural podendo contribuir para a preservação ambiental da região.

3 DESENVOLVIMENTO, INSTITUIÇÕES E *PATH DEPENDENCE*

Para explicar a trajetória da agricultura e do desenvolvimento rural do Vale do Taquari optou-se pela abordagem das instituições, muito especialmente a partir da Nova Economia Institucional, e tendo na figura de Douglass North a principal referência.

Neste capítulo, são apresentadas as principais referências teóricas utilizadas para interpretar a trajetória da agricultura e do rural do Vale do Taquari na perspectiva do desenvolvimento.

Trabalho publicado por Micheaux et al. (2007) analisa a emergência da abordagem das instituições no debate sobre o desenvolvimento. Juntamente com Ould-Ahmed (MICHEAUX; OULD-AHMED, 2007) é apresentada uma rica introdução geral sobre os contornos de um projeto institucionalista na economia do desenvolvimento.

Desde princípios da segunda metade do século XX, as teorias do desenvolvimento, fortemente marcadas pela problemática das etapas do crescimento econômico, têm ignorado a tradição institucionalista.

Igualmente, as teorias do “crescimento endógeno”, que ganharam força no final do século XX, parecem esquecer ou mesmo ignorar em seus modelos o caráter irreversível do tempo do desenvolvimento, de sua dimensão política e do papel crucial das redes sociais na evolução dos modos de organização econômica.

De parte das instituições internacionais como o Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a segurança alimentar era um dos objetivos principais do desenvolvimento diante do incremento demográfico mundial. Micheaux e Ould-Ahmed (2007) se reportam a Gunnar Myrdal¹ quem, ainda na década de 1960, reclamava a necessidade de “uma abordagem institucional”. Sua crítica estava direcionada à análise econômica convencional que ignorava as estruturas institucionais e sociais, concentrando-se exclusivamente sobre a esfera econômica, não ancorando a análise sobre o terreno no qual se propunha a refletir.

Ainda nas décadas de 1950 e 1960, o desenvolvimento estava direcionado prioritariamente para a industrialização. Este modelo de desenvolvimento seria impulsionado

¹ Ver Myrdal (1968, p. 26-31).

pela mobilização da poupança. O debate estava centrado em quais setores agrícolas e industriais deveriam ser privilegiados, com um enfoque estritamente econômico.

Nos anos setenta, as dificuldades políticas e econômicas, em especial nos países do sul, iriam desencadear críticas ao modelo de desenvolvimento adotado, em especial por parte dos teóricos da dependência. Para estes, o subdesenvolvimento era o resultado direto do desenvolvimento capitalista apoiado nas desigualdades estruturais, na divisão internacional do trabalho, e na assimetria das relações comerciais e políticas.

Nos anos oitenta, as questões relativas às estratégias de desenvolvimento e as teorias da dominação cairiam quase que por completo no esquecimento. A partir da crise do México, em 1982, um número significativo de países em desenvolvimento iria se submeter aos Programas de Ajuste Estrutural (PAS) do Fundo Monetário Internacional (FMI), como contrapartida do re-escalonamento de suas dívidas. Através do *Consenso de Washington*, é estabelecida “uma forte disciplina orçamentária e monetária, reformas fiscais, uma desregulamentação dos mercados, de bens e de capitais, um processo de privatização da economia” (MICHEAUX; OULD-AHMED, 2007, p. 12). As margens de manobra dos países em desenvolvimento se tornam extremamente reduzidas. Assim, a ortodoxia monetarista se volta contra seu próprio objetivo, e ao defender o re-equilíbrio da economia através do saneamento das finanças públicas – condição para o crescimento – torna-se a causa da ausência de desenvolvimento. Os efeitos do PAS e suas consequências sociais desastrosas em vários países foi objeto de fortes críticas.

Orientados por uma perspectiva liberal, instituições internacionais, como FMI e Banco Mundial, continuaram a investir no recuo do Estado através do apoio aos movimentos de descentralização e privatização, em detrimento das políticas públicas, e frequentemente elegendando as ações da sociedade civil como esforços de desenvolvimento.

No final dos anos noventa, esse processo de “privatização do Estado”, através de um recuo programado do Estado em relação às suas funções econômicas e sociais, daria lugar a novos atores, fazendo emergir o debate das instituições como abordagem analítica do desenvolvimento.

3.1 A ABORDAGEM DAS INSTITUIÇÕES

O conceito de instituição tem sido usado, tanto na linguagem cotidiana como nos ambientes acadêmicos, em diferentes contextos e com significados diversos, não raramente com certa imprecisão conceitual. A questão é o que realmente se entende por instituições? O uso inflacionado e irrefletido do termo tem levado a uma ameaça de tornar-se uma categoria que serve a tudo. Isto se deve, em parte, às fronteiras disciplinares da ciência e também às instituições do cotidiano. Esta imprecisão conceitual tem induzido ao uso do termo instituição a um grande número de objetos com caráter de controle ou mesmo de organizações.

Um olhar mais atento sobre o conceito das instituições deve considerar a sua complexidade, buscando uma abordagem do conceito para além das fronteiras disciplinares. Isso implica em uma discussão, ainda que sem a pretensão de ser conclusiva, do conceito na sociologia, na geografia, na ciência política e não menos importante, na economia, com ênfase na abordagem da Nova Economia Institucional.

Independente da perspectiva disciplinar escolhida, todas as tentativas de uma definição do conceito de instituições, conduzem a um denominador comum: trata-se de uma coordenação regulamentada das pessoas, com o propósito de reduzir a complexidade, possui função orientadora da ação (OUMA, 2005).

Na sociologia, o conceito de instituições foi inicialmente atribuído às ações dos indivíduos socialmente determinadas. Para o sociólogo francês Émile Durkheim (2001), as instituições fazem parte da realidade objetiva, agindo de forma independente, como restrições das ações dos indivíduos (função coercitiva). O fato social em Durkheim, conceito central de sua sociologia, pode ser interpretado como sinônimo de instituição social, sendo qualquer forma de indução sobre os indivíduos, algo exterior a eles, com sua existência independente e estabelecida em toda a sociedade. Esta, a sociedade, se caracterizaria como sendo o conjunto de fatos sociais estabelecidos. O fato social se definiria também como uma norma coletiva, independente e com poder de coerção sobre os indivíduos. Embora não seja o propósito deste trabalho discutir as diferentes conceituações de instituições na sociologia, parece ser importante, contudo, afirmar aqui uma delimitação de campo conceitual. Não se está aqui a tratar de instituição como um processo individual, mas numa perspectiva social. As instituições como sendo necessárias para a satisfação de necessidades sociais. O surgimento de novas necessidades por parte de uma sociedade conduziria à necessidade de novas

instituições para a satisfação desta sociedade. Daí, a importância da contribuição da sociologia para uma análise institucionalista do desenvolvimento.

Nesta perspectiva, Lindner² (1999 apud OUMA, 2005) propõe incorporar um outro conceito, o de habituação³ e institucionalização no jogo dos atores. Trata-se, portanto, de um processo deliberado de construção e internalização das regras.

A partir da década de 1980, o paradigma institucionalista iria ter entrada na ciência política, ganhando progressivamente terreno na sociologia, em especial na corrente da escolha racional, na história econômica, a partir dos trabalhos de Douglass North entre outros, além da economia do desenvolvimento.

No terreno da sociologia, tanto a Sociologia Econômica de Karl Polanyi como a Nova Sociologia Econômica integram as teorias sociológicas e econômicas, e diferenciam-se das demais correntes de pensamento das ciências sociais por privilegiar a dimensão histórica e estudos empíricos e, ao mesmo tempo, fornecer argumentos consistentes críticos à economia neoclássica.

Embora os adeptos da Nova Sociologia Econômica reconheçam os avanços da Nova Economia Institucional em sua crítica à economia neoclássica, também criticam a forma artificial como a NEI procura inserir a dimensão econômica na dimensão social. Neste sentido, durante a década de 1980 surge a Nova Sociologia Econômica com o objetivo de analisar a importância da estrutura social nas decisões econômicas, valorizando, desta forma o ambiente e o contexto social nos quais os agentes e as organizações estão inseridos (AGUILAR FILHO, 2009).

Não existe na Sociologia Econômica um núcleo de conceitos e ideias básicos (SWEDBERG, 2004). Em seu *Manual de Sociologia Econômica*, Swedberg e Smelser (2005), apresentam um número de perspectivas entre os sociólogos econômicos: a perspectiva social construtivista, a weberiana, o *embeddedness* a partir de Mark Granovetter, a análise da economia com os conceitos de campo, *habitus* e diferentes tipos de capital, a partir de Pierre Bourdieu.

Para Polanyi (1992), a economia, por estar socialmente enraizada, organiza, orienta e impõe limites às funções do mercado, enquanto que para a economia neoclássica é o mercado que organiza e dirige a economia.

² LINDNER, Peter. Praxisrelevanz im Selbstverständnis der Wirtschafts und Sozialgeographie: Zwischen Anwendungsbezug und Elfenbeinturm. In: BOSCH, Aida (Ed.). **Sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis: Interdisziplinäre Sichtweisen**. Wiesbaden: Erlangen, 1999. p. 247-279.

³ Refere-se ao processo de internalização de uma ação quando repetida com frequência. Dada a repetição do ato, os indivíduos acabam por acostumar-se com a ação, tornando-a parte do cotidiano.

Um conceito que se tornou importante na sociologia econômica foi o de *embeddedness*. Embora tenha sido encontrado na obra de Karl Polanyi, foi pouco explorado por ele. A partir da metade da década de 1980, Mark Granovetter iria imprimir outro status analítico ao termo. A controvérsia em torno do conceito de *embeddedness* seria em decorrência de seus múltiplos significados⁴ (SWEDBERG, 2004).

O termo, ao ser incorporado por Polanyi em sua obra, seria usado para argumentar seu ataque ao liberalismo, e pode ser dividido em duas partes. A primeira apresenta uma perspectiva de que, nas sociedades não modernas, a economia está integrada (ou *embedded*) no conjunto da sociedade, especialmente em suas instituições políticas e religiosas. Porém, com o advento do capitalismo, a economia foi apartada e vem tentando dominar o restante da sociedade. Desta afirmativa pode-se depreender que ocorreria uma anomalia. A segunda parte, menos conhecida, e que deriva da primeira é de que, para a sociedade voltar a ser saudável (no sentido de corrigir a anomalia), a economia precisa ser reintegrada (*re-embedded*) à sociedade. Para Polanyi, as instituições políticas e outras instituições coletivas são precedentes sobre o mercado (SWEDBERG, 2004).

A Nova Sociologia Econômica, como tributária de Durkheim e, em especial, da *Economia e Sociedade* de Weber, resgatou e refinou os conceitos centrais da teoria de Polanyi (VINHA, 2003). Granovetter e Swedberg (1992) sugerem que a visão de Polanyi sobre *embeddedness* é parcialmente limitada, sendo válida para explicar as motivações não econômicas e a ausência de competitividade nos sistemas econômicos pré-capitalistas, incluindo o mercantilismo, mas inadequada por não reconhecer que nas sociedades de mercado avançado estas características também estão presentes, ainda que não sejam predominantes.

A oposição assumida por Polanyi à visão atomística se encerraria com o advento da lógica industrial decorrente da soberania do preço como orientador do mercado. Granovetter e Swedberg (1992) divergem de Polanyi nesse aspecto, alegando que nem toda a sociedade pré-capitalista estava livre do impulso de motivações econômicas, assim como, nas sociedades capitalistas, nem toda a ação econômica é desenraizada de motivações não-econômicas. É possível perceber aqui uma flexibilização de *embeddedness*. Para Granovetter (1985), ao

⁴ Na literatura sociológica de língua portuguesa que aborda o tema também foram encontrados diferentes significados para o termo *embeddedness* (p. ex. enraizamento, imersão, imbricamento, imbricação). Por esta razão, optou-se por usar a expressão original usual na língua inglesa.

contrário do que sustentam os substantivistas⁵ e os teóricos do desenvolvimento⁶, o nível de *embeddedness* do comportamento econômico é mais baixo nas sociedades não modernas, e mudou menos com o processo de modernização. Ao mesmo tempo, este nível sempre foi e continua a ser mais substancial do que consideram os formalistas⁷ e economistas. Ambas as concepções induzem, segundo o autor, ora a uma subsocialização ora a uma supersocialização, e por isso, incorreriam no erro de uma visão atomizada dos indivíduos.

A análise a partir das redes também iria adquirir maior consistência. A ação econômica está enraizada em redes de relacionamentos pessoais e não em indivíduos atomizados. Ao considerarem essas redes também uma construção histórica, Granovetter e Swedberg (1992) situam socialmente a ação econômica.

A eficiência de uma determinada economia depende da maneira como se acomodam e inter-relacionam mercado, Estado e sociedade através de arranjos institucionais.

As relações sociais, mais do que dispositivos institucionais ou de moralidade generalizada, são as primeiras responsáveis pela produção de confiança na vida econômica. As redes de relações sociais (e não a moralidade ou as instituições) constituem as estruturas que asseguram a função de manutenção da ordem. Granovetter sugere duas formas para reduzir o risco de redundar em um tipo de funcionalismo otimista: (i) a perspectiva do *embeddedness* é menos universal que qualquer argumento alternativo; e (ii) as relações sociais não garantem confiança e comportamento honesto.

Na verdade, Granovetter foi quem introduziu um conceito de *embeddedness* diferente e analiticamente mais útil (GRANOVETTER, 1985). Inicialmente ele desafiou a dimensão política do conceito contida em Polanyi, ao argumentar que as economias pré-capitalistas estavam tão enraizadas quanto às economias capitalistas estão, no sentido de que ambas estão enraizadas na estrutura social. Ao mesmo tempo, ele estabeleceu um recorte analítico ao conceito de *embeddedness* ao defender que toda a ação econômica está enraizada em *redes de relações sociais*. Em geral, não existe enraizamento da economia. Toda a ação econômica demanda uma expressão interpessoal, que pode ser traçada com precisão, graças à Teoria de rede. A maior parte do comportamento está profundamente imersa em redes de relações

⁵ Mark Granovetter cita como referências da escola “substantivista” na antropologia, os trabalhos de Polanyi (1944) e Polanyi, Arensberg e Pearson (1957); na história, a ideia de “economia moral” de Thompson (1971); e na ciência política, Scott (1976).

⁶ São citados os trabalhos de North e Thomas (1973), Williamson (1975) e Popkin (1979).

⁷ Granovetter faz uma referência a um trabalho publicado por Schneider (1974) para afirmar que alguns antropólogos adotaram posição “formalista” ao defender que, mesmo em sociedades tribais, o comportamento econômico seria suficientemente independente das relações sociais.

interpessoais. Esta abordagem, segundo ele, evita os extremos das visões sub e supersocializadas da ação humana.

Ao fazer uma análise crítica das ideias de Williamson, Granovetter (1985) adverte que, ao mesmo tempo em que aquela perspectiva distancia-se da tendência de ignorar as considerações institucionais e transacionais típicas dos estudos neoclássicos, desvia a análise das instituições dos debates sociológicos, históricos e legais, mostrando que elas resultam de soluções eficientes para os problemas econômicos.

Essa missão e o penetrante funcionalismo que ele implica desencorajam a análise detalhada das estruturas sociais, que como eu argumento aqui, constitui a chave para se compreender como as instituições existentes atingiram seu estado atual. (GRANOVETTER, 2007, p. 30).

Críticos da abordagem do *embeddedness*, na versão adotada por Granovetter, têm apontado que ela ignora as dimensões política e cultural da sociedade; que não é apropriada para explicar o fenômeno econômico no nível macro; e que o termo “*embeddedness*” é inadequado e confuso como uma metáfora. A isso se acrescenta que a perspectiva do *embeddedness* não contempla o papel do interesse, correndo assim o risco de dar muita importância ao papel das relações sociais na vida econômica (SWEDBERG, 2004; RAUDMATTEDI, 2005).

Krippner (2001) critica o conceito de *embeddedness* como usualmente adotado, alegando que isso levaria a um equívoco no entendimento de que o mundo dos mercados poderia existir apartado da sociedade. Os mercados constituem e são constituídos pelo social. Ao mesmo tempo que a autora reconhece que Granovetter considera os mercados em seu trabalho sobre redes sociais, também o critica por considerar equivocada a abordagem por distanciar-se da análise das estruturas sociais. Também Bourdieu (1997) faz suas críticas ao *embeddedness* de Granovetter, por considerar seu uso demasiado focado nas interações pessoais, não considerando a importância dos fatores estruturais.

No entanto, Swedberg (2004) afirma que o que torna o conceito de *embeddedness* bastante usual é sua estreita relação com a Teoria de Redes.

Não se pode esquecer a estreita correspondência da Teoria de Redes com a Teoria do Ator-Rede (ANT⁸), a qual Swedberg (2004, p. 5) reputa como “consideravelmente menos técnica que a teoria convencional de redes”.

A ideia básica da Teoria de Redes é de que não apenas indivíduos e firmas podem ser atores, mas também objetos, devendo a análise não estar focada apenas nas relações sociais, mas também incluir objetos. A abordagem da Teoria de Redes compreende os objetos como podendo fazer parte das interações sociais ou conduzir a interação social em alguma direção específica.

Assim, Swedberg (2005, p. 289-291) sugere que o conceito de *embeddedness* seja substituído pela noção de “ação econômica” (social) de Weber. O uso de *embeddedness* com o significado de imbricação “pode induzir a pessoa em erro por chamar mais a atenção para a imbricação em si do que para o que está sendo imbricado”. Na opinião do autor, a sociologia econômica de Weber teria ainda a vantagem de estar vinculada à noção de interesse e incorporar os “elementos de ‘imbricação’ com sua noção de ‘orientação para os outros’”.

É a partir da sociologia econômica de Weber que Swedberg propõe o uso do conceito de *interesse* que, segundo ele, tem sido ignorado pelos sociólogos, e que parece ser complementar ao conceito de redes sociais. Para ele, “a primeira tarefa em uma análise econômico-sociológica deveria ser descobrir quais interesses estão envolvidos e como os atores tentam realizar seus interesses, tipicamente com a ajuda das relações sociais” (2004, p. 9). Contudo, é necessário *um conceito sociológico de interesse*, diferente daquele usado no *mainstream* econômico. O princípio aqui é estabelecer os motivos básicos do ator ou as forças básicas que dirigem o ator. O que é fundamental é a existência de um interesse e que o ator tenta realizar este interesse, não que ele tenha conhecimento de como fazê-lo, ou ainda, que o faça de uma forma racional.

A economia e a sociologia compartilham da percepção que os interesses são essenciais para a análise da sociedade. Porém, existem algumas diferenças. A tendência na economia é considerar apenas os interesses econômicos, ou ainda, tentar enquadrar os interesses não econômicos nos modelos que tratam dos interesses econômicos. Perceber as diferentes percepções dos atores sobre seus interesses é objeto da sociologia e, por isso, a natureza dos interesses não deve ser assumida antes da análise e sim através da pesquisa.

Os interesses só podem ser realizados, segundo Swedberg, através das relações sociais. Ele defende que os interesses dirigem as ações, enquanto as relações sociais estabelecem a sua

⁸ Actor-Network-Theory.

direção. Para sustentar seus argumentos, o autor se reporta à obra de Max Weber, em especial à teoria do capitalismo político de Weber, onde são analisadas diferentes formas de capitalismo, bem como os diferentes tipos de interesse no seu interior.

Outro autor que procura esclarecer o caráter também político dos interesses é Maucourant (2005). Ao identificar uma convergência entre as ideias de Commons e Polanyi, ele conclui que

[...] a autoridade política intervém no caso de ameaças que pesem sobre os interesses estabelecidos. Estes interesses não têm apenas vantagens econômicas, eles podem estar ligados à manutenção de certa visão de mundo compartilhada por um número significativo de indivíduos desta sociedade. (MAUCOURANT, 2005, p. 100).

Como pode ser observado, é importante considerar o conceito de interesse na análise das instituições. O próprio Swedberg contribui para esta conclusão ao afirmar que o conceito de instituição é indispensável para a sociologia econômica. Porém, enquanto as instituições sempre tiveram um uso mais restrito na sociologia, com referência à política, à economia e à família, recentemente, uma corrente denominada de neo-institucionalismo na sociologia, tem usado o termo com um sentido exageradamente amplo. Swedberg discorda desse amplo uso e defende o uso do conceito de instituição de modo restrito às áreas da sociedade onde os interesses jogam um papel importante, como a política, a economia e a família.

A força das instituições vem precisamente do fato de que elas canalizam interesses ou [...] que elas representam modelos dominantes de como os interesses podem ser realizados. Esses modelos também são tipicamente vistos legítimos ou eles não seriam estáveis. (SWEDBERG, 2004, p. 12).

Nesta perspectiva, dada a sua centralidade na sociedade, as instituições são muitas vezes contestadas e, ao invés de refletirem os interesses, elas podem refletir o resultado das disputas sobre os interesses. Assim, Swedberg propõe uma definição de instituição:

Uma instituição pode ser conceituada como um sistema dominante de elementos formais e informais inter-relacionados – costumes, crenças, normas e regras – no qual os atores orientam suas ações para perseguir seus interesses. (SWEDBERG, 2004, p. 13).

Desta forma, pode-se dizer que as instituições “são estruturas sociais dominantes que orientam a conduta da ação social e coletiva por facilitar e estruturar os interesses dos atores”. A mudança institucional envolve muito mais que a reformulação das regras formais, é um realinhamento dos interesses, das normas e do poder. Por isso, as instituições reconhecidas como legítimas, são mais fortes que aquelas baseadas na força e no interesse.

O conceito de instituição de Swedberg se mostra em sintonia com a perspectiva de Douglass North (NORTH, 1990, 1991), ou seja, a distinção entre as instituições como regras de um lado e as organizações como jogadores do outro, como será demonstrado na próxima seção. Porém, ele faz uma ressalva ao defender o conceito de interesse como central no seu entendimento de instituições. Além disso, alega que a literatura corrente sobre instituições diferencia exageradamente ator e estrutura, o que prejudica, segundo ele, o entendimento de instituições.

3.2 AS CONTRIBUIÇÕES DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH

A crise dos modelos de desenvolvimento até então experimentados, e o fracasso de seus modelos teóricos fazem emergir com vigor, a partir da década de 1990, o reconhecimento do papel das instituições, e com isso abre-se um espaço privilegiado para a Nova Economia Institucional. Através de sua vertente microeconômica representada por Williamson (1985), irá tratar das instituições sob o critério de eficiência, aqui entendida como a capacidade de reduzir os custos de transação. As instituições passam a ser consideradas como soluções para os problemas que o mercado não consegue equacionar. Nesta abordagem, a instituição que importa é a firma. Sua importância reside no fato de ela minimizar os custos de transação. Para a teoria dos jogos, outra abordagem da Nova Economia Institucional, as instituições são as regras do jogo, podendo ser constitutivas ou reguladoras, cuja função essencial é resolver um problema de coordenação entre os jogadores na busca de um equilíbrio.

As ideias centrais de Oliver Williamson de que a hierarquia no interior das empresas é mais segura que o mercado para garantir ordem na vida econômica, diminuindo assim os custos de transação, enfrentaram os argumentos críticos de Granovetter (1985). Para ele, as relações sociais entre as empresas são mais importantes, e a autoridade dentro da empresa

menos importante, para manter a ordem da vida econômica do que supõe a linha de pensamento dos mercados e hierarquias.

A instituição é, ao mesmo tempo, um dispositivo de criação de regras e um dispositivo de garantia para o cumprimento dessas regras. E nessa perspectiva, uma instituição crucial para o bom funcionamento dos mercados é aquela que garante o direito de propriedade. Maucourant (2003) lembra que Douglass North explica a revolução neolítica pela instituição dos primeiros direitos de propriedade, constituindo assim uma incitação favorável ao crescimento.

Micheaux e Ould-Ahmed (2007) destacam ainda a importância da história na perspectiva da Nova Economia Institucional:

A consideração da história (interpretada de maneira evolucionista como essencialmente da “dependência da trajetória” [*path dependence*] reduz um pouco o determinismo funcionalista: como são os homens que fazem as instituições e as elaboram em seu favor, a resultante institucional pode por consequência ser de má qualidade e, portanto se manter no tempo (MICHEAUX; OULD-AHMED, 2007, p. 14).

As autoras observam ainda que essa perspectiva funcionalista das instituições possui uma visão evolucionista quase tautológica. As instituições atuais seriam, por definição, as que sobreviveram ao tempo. Daí se poder deduzir que elas sejam as mais aptas ou as mais apropriadas, pois do contrário, teriam desaparecido.

Este raciocínio torna-se rapidamente normativo dado que ele qualifica de “boas instituições” aquelas que estão presentes nos países desenvolvidos. Assim, nesta ótica, as instituições que existem no coração do capitalismo comercial são as mais eficientes: o futuro das sociedades será guiado ele mesmo para um fim (a realização da lógica de eficiência) que pode ser reconstruído *a posteriori* (MICHEAUX; OULD-AHMED, 2007, p. 16).

A escolha do novo institucionalismo de North se deve pela sua relevante contribuição ao destacar tanto a importância das instituições como o papel da história para compreender os processos de desenvolvimento. A preocupação central de Douglass North é com o processo de desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2001). Os custos de transação elevados criam obstáculos ao aprofundamento da divisão do trabalho, impedindo que se crie um ambiente necessário à

expansão dos negócios, e, em consequência, à condução de círculos virtuosos de crescimento (ABRAMOVAY, 2004).

O desenvolvimento, para a economia institucional, é um processo historicamente enraizado e deve ser explicado de forma mais qualitativa que quantitativa.

Para North (2006), a economia neoclássica é uma ferramenta inadequada para analisar e prescrever políticas de desenvolvimento por ocupar-se de como os mercados operam, mas não de como se desenvolvem. Ainda, segundo o autor, ao longo dos anos, esta teoria teria incorporado dois supostos erros: que as instituições não teriam relevância; e que o tempo não importa.

O tema do desenvolvimento está presente em toda a obra de Douglass North, desde a década de 1970 (ABRAMOVAY, 2001).

As ações dos indivíduos podem ser explicadas como o resultado da escolha entre alternativas de ações. Esta escolha é limitada por restrições econômicas, legais, de normatizações sociais, psicológicas e cognitivas (PANZUTTI; CHALITA; FRONZAGLIA, 2005).

Na arquitetura da Nova Economia Institucional (NEI) de Douglass North pode ser encontrada uma importante contribuição ao desenvolvimento do conceito de instituições.

As instituições são os constrangimentos humanamente concebidos que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituição, leis e direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram concebidas pelos seres humanos para criar ordem e, em troca, reduzir a incerteza. (NORTH, 1991, p. 97).

Como uma alternativa à abordagem neoclássica, argumentada a partir de uma perspectiva essencialmente econômica, as instituições têm, para North, um papel central nos processos de desenvolvimento econômico. De acordo com o seu entendimento, as instituições têm o papel de reduzir as incertezas da interação humana e reduzir os custos de transação da troca de bens e serviços que surgem como resultado do acesso limitado às informações do indivíduo (NORTH, 1990, p. 3; NORTH, 1991, p. 97). As instituições também podem ser interpretadas como sendo as regras de uma sociedade, as barreiras regulamentares da interação humana, criando assim uma garantia (legal), para cumprir acordos feitos (OUMA, 2005).

É importante destacar a diferenciação que North (1990, p. 4) faz entre as instituições informais e as instituições formais. Instituições informais incluem entendimentos não escritos,

normas, valores, convenções e códigos de conduta. Elas são, portanto, atributos da ordem cultural (NORTH, 1990, p. 36; NORTH, 1991, p. 97). As instituições informais são conhecidas também como capital social. Por outro lado, existem instituições formais, incluindo tratados, leis, estatutos e regulamentos (NORTH 1990, p. 46; NORTH, 1991, p. 97).

Um elemento central no programa de pesquisa proposto por North é o conceito de mudança institucional. A partir desta ideia, ele estrutura sua argumentação com base no conceito sociológico de instituição, incorporando os diversos atores sociais e as mudanças induzidas das instituições, quando estas se tornam redundantes ou já não satisfizerem mais as necessidades sociais ou econômicas (NORTH, 1990).

De um modo geral, as instituições promovem formas de impedir ou restringir a ação dos indivíduos, desempenhando um papel fundamental para o sucesso ou o insucesso do desenvolvimento econômico, político ou sociocultural. Neste sentido, a teoria do desenvolvimento na Nova Economia Institucional se mostra relevante. São as instituições que formam este quadro de interações humanas. Os atores reais são considerados como jogadores. A partir de North (1990, 1994), assume-se, portanto, uma distinção entre as instituições como regras e as organizações como jogadores. As organizações se constituem de um grupo de indivíduos com um objetivo comum, seja ele político (partidos políticos, parlamentos, agências reguladoras), econômico (empresas, unidades da agricultura familiar, cooperativas), ou social, (igrejas, associações, clubes) ou educacional (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional). Esta separação, contudo, nem sempre é clara. O Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2002, publicado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2001), parte do entendimento de que as organizações aplicam determinadas regras e normas de conduta a fim de alcançar distintos resultados.

Alguns críticos de North argumentam que seu programa de pesquisa pode ser apropriado para as análises em nível macro, devido ao seu grau de abstração, mas que apresentam dificuldades para a explicação dos fenômenos econômicos no plano local. Contudo, Ouma (2005), partindo da abordagem da geografia da ação social, argumenta o contrário, e defende os benefícios das teses de North como apropriadas para o entendimento das organizações e suas relações com as mudanças institucionais, devendo ser tratada precisamente no nível local, onde atuam os *stakeholders*.

Para North, as instituições devem ser consideradas como determinantes do desenvolvimento econômico. A construção, fortalecimento e incorporação de instituições formais e as estruturas organizacionais, em diferentes escalas, é uma das principais tarefas do

desenvolvimento. A abordagem Northiana tem influenciado o debate sobre o desenvolvimento, não só na economia, mas também tem sido adaptada em outros campos de estudos.

O trabalho de Ouma (2005) destaca a apreensão do conceito de desenvolvimento institucional pela Geografia, onde são enumerados diversos trabalhos que abordam o papel das instituições informais como fatores de controle social e seu potencial papel no desenvolvimento. Retratando comunidades de pequenos agricultores no contexto da África sub-saariana, o autor discute ainda se as instituições informais podem ou não ser mobilizadas como capital social nos processos de construção institucional para projetos modernos de desenvolvimento.

O desenvolvimento institucional refere-se a um processo ou o resultado de um processo, cujo objetivo é melhorar o funcionamento das instituições. Desta forma, as instituições não apenas são criadas ou modificadas, mas podem também ser induzidas ou mesmo substituídas por ação externa.

A abordagem das instituições pode se constituir num importante instrumento para explicar o desenvolvimento rural. Em regiões onde predomina um modelo familiar de produção, a abordagem das instituições pode ser útil para ajudar a explicar o que tem orientado a manutenção de uma estrutura produtiva, baseada no trabalho familiar, ao mesmo tempo em que são incorporadas novas regras formais tanto no processo produtivo como na relação com os mercados. Um caso emblemático refere-se aos contratos entre pequenos agricultores e grandes empresas do setor agroalimentar. Isso poderá ser melhor observado no Capítulo 4, onde será analisado o caso dos agricultores do Vale do Taquari, a partir dos anos setenta.

Como estratégia de reprodução social, a agricultura familiar tem encontrado múltiplas alternativas. Como resultante dos processos de desenvolvimento institucional, pode-se ter no setor agrícola, por exemplo, um número de cooperativas agrícolas ou mesmo a integração com as empresas agroalimentares na forma de contratos. Os problemas do setor agrícola, como a falta de capital, falta de acesso aos mercados, falta de informação, pouco poder de negociação e baixos níveis de produtividade e de controle de qualidade, podem levar a modificações das instituições vigentes, ou mesmo ao surgimento de novas instituições. Isso irá depender, em parte, do nível de desenvolvimento institucional local como também da ação externa.

Aguilar Filho (2009) complementa a abordagem de North, ao incluir na análise o capital social como um tipo de instituição informal. Nas palavras de Putnam (1997, p. 177), “[...] o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

3.3 A AGRICULTURA PARA O MERCADO E O PAPEL DO CONTRATO

O contrato agrícola é interpretado por North (1990) como uma instituição, sendo este um sistema de produção e comercialização baseado em regras específicas.

Segundo Little e Watts (1994), os contratos são criados para definir um acordo formal entre os produtores e uma empresa (um comprador, processador, exportador), para viabilizar a produção e comercialização dos produtos agrícolas. Os produtores aqui são identificados por Little e Watts (1994, p. 5) como atores: “[...] os produtores podem ser famílias camponesas pobres, a agricultura familiar capitalizada, ou uma verdadeira empresa capitalista”. Pode-se fazer aqui uma analogia entre os contratantes e os jogadores de North (1995, p. 23), que atuam dentro de um quadro institucional de uma economia globalizada e orientada para o mercado de bens. A introdução do instrumento do contrato representa, especialmente em uma região cuja agricultura está baseada na estrutura familiar de produção, uma significativa mudança institucional. O contrato especifica as regras para a produção e os serviços a serem disponibilizados pela empresa, como linhas de crédito para o financiamento da produção, assistência técnica e extensão rural. O contrato imporia as obrigações de forma bilateral, especificando as regras a serem cumpridas tanto pelos agricultores como pelas empresas. A produção regulada por contrato oferece uma série de possibilidades. No caso das empresas, a garantia do fornecimento de produtos com qualidade e quantidade asseguradas, o que seria limitado no mercado. Pode ter também efeito sobre o que deve ser cultivado ou criado e sobre as técnicas de cultivo ou criação, por exemplo, técnicas de agricultura ecológica, regras para o uso de fertilizantes ou agrotóxicos, rações e medicamentos. Em contrapartida, os pequenos agricultores podem ter acesso a determinados mercados e em escalas que dificilmente teriam se procurassem uma comercialização individualizada. Os agricultores podem ter, através de contrato, a garantia da compra de sua produção e, em determinados casos, a garantia da fixação dos preços pelos produtos. Ouma (2005) refere-se ainda às possibilidades dos agricultores, através da instituição de contratos, obterem crédito junto aos bancos e outras instituições financeiras, utilizando o contrato como uma garantia de segurança. Desta forma, o autor identifica na instituição do contrato agrícola um relevante instrumento de desenvolvimento, especialmente em realidades onde predomina uma agricultura de baixa produtividade e de difícil inserção nos mercados.

Entretanto, Glover (1990), bem como Little e Watts (1994), em estudos orientados à análise de contratos agrícolas na África sub-Saariana, observaram que a instituição dos contratos agrícolas não pode ser analisada de forma acrítica.

Muitas vezes, ocorre de o contratante ser uma grande empresa, ligada a um grande número de pequenos agricultores ou outros trabalhadores com contratos de exclusividade. Esta assimetria, como destaca Glover (1990), pode levar a um desequilíbrio de poder de barganha entre a empresa e os agricultores, com vantagens para a empresa, o que poderia ser caracterizado como um monopólio.

Little e Watts (1994) enumeram uma série de exemplos que representam a renovação de contrato como uma relação desigual entre uma grande empresa e os camponeses, estes últimos impotentes para alterar esta condição, perpetuando-se assim o subdesenvolvimento de zonas rurais.

Ouma (2005) destaca, contudo, o papel das redes constituídas por pequenos agricultores com o propósito de promover o desenvolvimento de regiões rurais. Estas redes, na concepção do autor, podem não resultar em uma relação assimétrica de exploração, podendo resultar em uma base justa de geração de renda. Esta rede estaria ganhando em eficácia se as medidas produtivas estivessem integradas ao fortalecimento das instituições e organizações locais. Em seus estudos, Little e Watts (1994) chamam ainda a atenção para o risco da inserção destes pequenos agricultores nos grandes mercados agrícolas, afetando a produção para o abastecimento alimentar da família, na medida em que os produtos para consumo familiar não recebem os incentivos monetários como na agricultura comercial.

3.4 *PATH DEPENDENCE* E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

De acordo com Martin e Sunley (2006), ideias semelhantes a *path dependence* podem ser encontradas em obras que datam de mais de um século, tendo como exemplos a análise de Carl Menger (1883) sobre a "emergência institucional" e o conceito de "causação cumulativa" de Thorstein Veblen (1898) na evolução dos hábitos e convenções. Mas, foi a partir dos anos oitenta do século passado, particularmente através dos trabalhos de Paul David sobre a história econômica da tecnologia e de Brian Arthur sobre os processos econômicos não lineares que a ideia de *path dependence* assumiu maior destaque. Desde então, tem gerado uma variedade de usos.

Na verdade, a noção de *path dependence*, ou alguma variante sua, tem sido empregada na antropologia, história, ciência política, sociologia, economia e nos estudos de gestão (HIRSCH; GILLESPIE, 2001; MAGNUSSON; OTTOSSON, 1997). Assim, o conceito tem sido aplicado a temas muito diversos como a tomada de decisões e o comportamento social; organização industrial; tecnologias de geração de energia; os programas de controle de pragas; estratégias de tecnologia industrial; liderança tecnológica; governança corporativa; sistemas jurídicos e instituições sociais; sociologia histórica; e política e intervenção estatal (MARTIN; SUNLEY, 2006). Alguns até identificam no conceito de *path dependence* um importante alicerce de um novo paradigma interpretativo ou epistemológico.

Na Geografia Econômica, em sua perspectiva institucionalista, a *path dependence* é uma das características fundamentais da paisagem econômica:

[...] a mudança tecnológica localizada em uma indústria pode ser entendida, como todo o desenvolvimento industrial, como um caminho evolutivo em que cada passo se move de uma forma a partir de um passado que não pode ser recuperado e que limita as direções futuras. (STORPER; WALKER, 1989, p. 113).

Há uma ênfase sobre o contexto específico, da natureza localmente contingente de auto-reforço do desenvolvimento econômico. Walker (2000), ao associar as ideias de *path dependence* às noções de geografia econômica, afirma que as escolhas feitas no passado – “as tecnologias incorporadas em máquinas e design de produtos, bens ganhos pela empresa como patentes ou competências específicas, ou competências de trabalho adquiridas através da aprendizagem” – influenciam as escolhas subsequentes de método, projetos e práticas. A isto chama de *path dependence*, o que, para o autor, “não significa uma sequência rígida determinada pela tecnologia e o passado, mas uma rota na qual uma direção estabelecida conduz mais facilmente a um caminho que outro” (p. 126).

Scott (2006, p. 85) é ainda mais enfático ao afirmar que qualquer tentativa de entender o cenário econômico “deve formular o problema em função de uma dinâmica de causação cumulativa cuja lógica não é definível em termos de algum *primum mobile* ou causa inicial, mas em termos de sua própria dinâmica histórica”.

Um problema não raro refere-se à aplicação do conceito de forma acrítica. Glasmeier (2000, p. 269-270) argumenta que “[...] como ‘lock-in’ tecnológico, a *path dependence* é muitas vezes invocada acriticamente como uma explicação para uma determinada experiência

industrial”. O autor acrescenta que “geralmente, por trás da noção de *path dependence* está uma série de fatores que, juntos, somam um viés direcional”. Glasmeier destaca ainda que raramente é comunicado aquilo que precisamente provoca *path dependence*, induzindo frequentemente de forma errônea, a usos unidimensionais do termo.

A principal característica que define os processos e sistemas *path-dependent* é a da “não ergodicidade”, ou seja, uma incapacidade para agir livre de sua história. Um sistema é considerado ergódico quando a frequência de um determinado evento é a mesma em todos os pontos do tempo. Há um determinismo neste tipo de sistema, podendo ser possível prever o futuro, na medida em que suas características permanecem constantes no tempo. Isso implicaria poder afirmar que eventos históricos não afetariam a estrutura de um sistema no longo prazo, pois, nas palavras de Licha (2004), o sistema “esquece” estes eventos. A estrutura do sistema, no longo prazo, não seria afetada pois o sistema não possuiria memória. Dito de outra maneira, um processo ou sistema *path-dependent* é aquele cujo resultado evolui como uma consequência da sua própria história.

Na economia, há três principais versões desta ideia, interligadas: *path dependence* como “lock-in” tecnológico (associada principalmente com o trabalho de Paul David); como retornos crescentes dinâmicos (em particular, defendida por Brian Arthur); e como histereses institucionais (Douglass North e Mark Setterfield).

O conceito está, talvez, mais frequentemente associado à ideia de Paul David da “economia do QWERTY”, que usou o aparecimento e a persistência do teclado padrão da máquina de escrever, chamado de QWERTY (com a sequência de letras na linha superior das teclas em ordem alfabética), para tirar conclusões sobre a evolução tecnológica em geral. David (1985) afirmou que acontecimentos históricos “acidentais” deram aos primeiros teclados mecânicos QWERTY Sholes-Remington, desenvolvidos entre o final da década de 1860 e o início da década de 1870, uma entrada rápida no mercado e que os novos gerentes de escritório e datilógrafos tinham incentivos para adotar o teclado mais utilizado por outros. Como resultado desta realimentação positiva, QWERTY se tornou um padrão de fato, e os usuários de máquina de escrever permaneceram efetivamente “locked-in” para QWERTY desde então (a mesma configuração ainda é usada em teclados de computador moderno), apesar da introdução posterior de layouts de teclado, aparentemente superiores e mais eficientes (como o sistema de DSK). A escolha de um teclado é, portanto, ainda hoje, um produto da história e orientado pela história, não pela ergonomia. Em termos mais gerais, o trabalho de David destacou o fato elementar, mas importante que a economia herda o legado

de seu próprio passado. Isto é, a economia é um processo histórico irreversível em que os resultados futuros dependem de acontecimentos passados.

Três características do trabalho de David (1985) sobre *path dependence* se destacam. A primeira é a ideia de que pequenos eventos, “acidentes” historicamente condicionados ou “eventos ao acaso” podem ter efeitos de longo prazo sobre o futuro caminho das tecnologias econômicas, organizações e sistemas.

Em segundo lugar, e relacionado a isso, a ideia de que sob determinadas condições, as decisões iniciais reverberam na história, fechando caminhos alternativos e validando um caminho particular, com a implicação de que os resultados podem não ser racionais ou ideais. Assim, tecnologias, organizações e sistemas podem tornar-se “travados” em formas aparentemente inferiores, embora as alternativas mais eficientes possam ter sido ou ainda sejam possíveis.

A economia ortodoxa está preocupada em demonstrar como a economia tende inexoravelmente para um estado de equilíbrio *ex ante* única, independentemente do seu ponto de partida ou da trajetória de ajustamento que se seguir. A noção ortodoxa do equilíbrio postula um determinado resultado a longo prazo, que orienta o caminho a ser percorrido, uma vez que todos os caminhos de ajuste do desequilíbrio, em última análise, levam ao mesmo estado final, tornam o sistema a-histórico e fechado, também definido anteriormente como ergódico. Com a *path dependence*, no entanto, a configuração, no longo prazo, alcançada pela economia vai depender do caminho percorrido em direção a ela. Assim, não há inevitabilidade do resultado econômico, não havendo um resultado independente da história ou contexto.

Em terceiro lugar, o enfoque da evolução tecnológica e “lock-in”. Este, por sua vez é atribuído a três aspectos principais (DAVID, 1985, p. 334): inter-relação técnica (os efeitos de reforço da complementaridade e compatibilidade entre os diferentes componentes de uma tecnologia e seu uso); economias de escala (os benefícios associados ao uso de uma tecnologia, como um decréscimo no custo do usuário, como ganhos de aceitação em relação a outros sistemas); e a quase irreversibilidade de investimentos (a inércia dos custos irrecuperáveis resultantes da dificuldade de mudar de capital humano e tecnologia específica).

Em paralelo com os estudos de David, mas com algumas diferenças, a abordagem de Arthur (1994) centrou-se principalmente sobre o papel das várias formas de retornos crescentes na geração de *path dependence* da economia. Retornos crescentes emergem de um processo no qual a expansão do uso de um determinado fator torna cada vez mais atrativo o seu uso, podendo ser um insumo, um produto, uma instituição ou uma tecnologia (LICHA, 2004). Arthur (1989, p. 127) destaca que “sob retornos crescentes, [...] muitos resultados são possíveis.

Circunstâncias insignificantes tornam-se ampliadas pela avaliação positiva do sistema de ‘ponta’ dentro do resultado atual. [...] Os pequenos acontecimentos da história são importantes”.

Ao contrário de David, a obra de Arthur está situada dentro de um quadro teórico da complexidade, e por esta razão não se preocupa apenas com a evolução tecnológica e de “lock-in”, mas também com o surgimento da macroestrutura econômica, de micro-eventos e comportamentos associados à “auto-organização”. Arthur (1994) considera cinco fontes básicas de retornos crescentes na escolha de tecnologias: (i) *economias de escala*, uma tecnologia é mais atrativa em preço quanto mais for adotada; (ii) *aprendizado*, quanto mais uma tecnologia é usada, maior será o conhecimento sobre ela pelos produtores e usuários, maiores possibilidades de conhecer seus resultados e maiores serão as possibilidades de promover o seu aperfeiçoamento; (iii) *coordenação*, quando a decisão de um agente é complementar a de outros. Pode ocorrer quando a tecnologia é estendida a um maior número de atividades com aplicações específicas, ou quando cooperar com a tecnologia de outros agentes, gerando expectativas de sua permanência e diminuindo assim incertezas; (iv) *externalidades de rede*, quando os usuários operam de forma conjunta; (v) *inter-relações tecnológicas*, quando a expansão do uso de uma tecnologia promove a expansão de outras tecnologias implicadas na produção da primeira, desenvolvendo também outros setores tecnológicos.

Arthur também identifica quatro propriedades associadas a estes mecanismos de auto-reforço: (i) *equilíbrio múltiplo*, onde um número de soluções se mostra possível, não podendo o resultado ser determinado; (ii) *possíveis ineficiências*, quando uma tecnologia, mesmo mostrando-se superior a outra, perde espaço para aquela menos eficiente; (iii) *irreversibilidade*, uma vez adotada determinada tecnologia e alcançada certa estrutura, não é mais possível sua alteração de forma endógena (apenas por processo exógeno), tornando-se bloqueada (*lock-in*); (iv) *path dependence*, onde uma sequência de pequenos eventos podem determinar escolhas que, uma vez realizadas, conduzem a caminhos particulares.

A terceira versão da *path dependence* é a da histerese institucional. Bueno (1996) sugere o modelo de Setterfield para analisar a política industrial brasileira:

A idéia básica é que para os agentes econômicos em qualquer período está definido um conjunto limitado de instituições factíveis. A escolha de um subconjunto destas produz resultados econômicos capazes de serem identificados como tendo sido produzidos por esta escolha. Se estes resultados forem considerados aceitáveis, a estrutura institucional pré-existente se mantém. Caso contrário, os agentes procurarão organizar-se de outro modo, isto é, criando novas instituições, no que diz respeito à execução das tarefas cujos resultados são julgados insatisfatórios. (BUENO, 1996, p. 335).

Ocorre, portanto, histerese quando as decisões tomadas em cada etapa da história conformam o conjunto de opções factíveis para o sistema nos momentos seguintes. Dito de outra forma, a dinâmica institucional está sujeita à histerese.

Instituições, formais e informais (tais como rotinas, convenções e tradições) são bem conhecidas para mudar lentamente ao longo do tempo. As instituições são o produto de um fator-chave e formação de agência social: elas fornecem a estabilidade e a previsibilidade necessárias para ações sociais e econômicas e as operações, embora de forma incremental, respondendo e incorporando os resultados das ações e operações. Esta dualidade de instituições e ação social significa necessariamente que a evolução institucional tende a apresentar *path dependence*. Como a economia, as instituições tendem, portanto, a herdar o legado de seu passado.

Em relação ao papel das instituições como "portadoras da história", North (1990) aborda o tema com grande riqueza de detalhes. O autor argumenta que todas as quatro⁹ formas de rendimentos crescentes discutida por Arthur se aplica às instituições:

Em um mundo onde não existem retornos crescentes para as instituições e os mercados são competitivos, as instituições não importam. [...] Mas, com retornos crescentes, as instituições importam. Na verdade, os quatro mecanismos de auto-reforço de Arthur aplicam-se, embora com características um pouco diferentes. [...] Em suma, a rede interdependente de uma matriz institucional produz enormes retornos crescentes. (NORTH, 1990, p. 95).

Em um tratamento mais elaborado, Setterfield (1993) estabelece um modelo de histerese institucional em que as instituições e a economia são discutidas para co-evoluir de uma forma interdependente, com diferentes consequências de curto prazo e longo prazo. No curto prazo, as instituições podem assumir uma forma exógena ao sistema econômico, no sentido de apresentar um certo grau de estabilidade, proporcionando assim um ambiente de enquadramento da atividade econômica em curso. No longo prazo, no entanto, a estrutura institucional em si deve ser considerada endógena, e abrir para efeitos das mudanças na economia, as mudanças que são em parte influenciadas pelo quadro institucional. Devido a esta recursividade, mudanças institucionais são dependentes do caminho (*path-dependent*). Tanto North como Setterfield salientam que, em alguns casos, as tecnologias de algumas

⁹ Embora North (1990, p. 94) faça menção a quatro formas de rendimentos crescentes, referindo-se ao trabalho de Arthur (1989), em outra obra posterior de Arthur (1994) é feita referência a cinco formas.

estruturas institucionais que surgem podem não ser necessariamente as mais eficientes, e sua evolução dependente da trajetória pode significar que tais arranjos institucionais podem se tornar “*locked-in*” por períodos consideráveis de tempo.

Como assinalam Martin e Sunley (2006),

[...] *path dependence* não implica determinismo histórico, ou ‘dependência do passado’. Pelo contrário, a *path dependence* é um processo probabilístico e contingente: a cada momento no tempo histórico possíveis trajetórias evolutivas (caminhos) de uma tecnologia, instituição, empresa ou indústria, estão condicionadas (dependente) tanto pelo passado como pelos atuais estados do sistema em questão, e alguns desses possíveis caminhos são mais prováveis do que outros. (MARTIN; SUNLEY, 2006, p. 402).

Portanto, no passado as possibilidades são definidas, enquanto no presente se controla qual possibilidade a ser explorada. North (1990) observa que:

Se [*path dependence*] parece uma conta predestinada inevitável, não deveria. Em cada passo do caminho havia escolhas - políticas e econômicas - que forneceram alternativas reais. *Path dependence* é uma maneira de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e de tomada de decisão através do tempo. Não é uma história de inevitabilidade na qual o passado prediz o futuro ordenadamente. (NORTH, 1990, p. 98-99).

Martin e Sunley (2006) lançam mão de vários outros autores para alertar sobre os riscos da *path dependence* ter seu uso simplificado, muito especialmente pela economia ortodoxa. A contribuição da *path dependence* não depende que seja dado a ela uma forma matemática. Daí sua apropriação por outros campos da ciências sociais fora da economia, o que tem contribuído para a compreensão dos cenários socioeconômicos e políticos.

O Quadro 2 ilustra, de forma sintética, as três principais perspectivas de *path dependence*, como apresentado acima.

Perspectiva	Principais argumentos
Como <i>lock-in</i> tecnológico (Paul David)	Tendência por campos tecnológicos particulares, como sendo o resultado de eventos temporalmente remotos, e que se tornam fechados sobre uma trajetória, embora tecnologias alternativas (e possivelmente mais eficientes) estejam disponíveis.
Como retornos crescentes dinâmicos (Brian Arthur)	Argumenta que o desenvolvimento de muitos fenômenos é dirigido por um processo de retorno crescente, nos quais várias externalidades e mecanismos de aprendizado operam para produzir efeitos de avaliação positiva, enquanto reforçam os caminhos de desenvolvimento existentes.
Como histerese institucional (Douglass North e Mark Setterfield)	Tendência pelas instituições formais e informais, arranjos sociais e formas culturais que se auto-reproduzem com o passar do tempo, em parte pelos mesmos sistemas de ação socioeconômica que eles geram e servem de apoio e estabilidade.

Quadro 2 – As três perspectivas de *path dependence*

Fonte: Martin e Sunley (2006, p. 400).

A partir destas três perspectivas, será analisada, nos próximos capítulos, a trajetória da agricultura do Vale do Taquari. Parte-se da descrição desta trajetória e do uso da abordagem da *path dependence* para identificar os caminhos escolhidos, suas possíveis consequências, bem como as motivações dos atores para estas escolhas. Neste sentido, tanto as contribuições do *lock-in* tecnológico de Paul David e dos retornos crescentes de Brian Arthur, como a auto-reprodução institucional de Douglass North, que incorpora as contribuições anteriores e vai além, destacando o papel das instituições no desenvolvimento e sua possível irreversibilidade endógena, parecem apropriadas para explicar o desenvolvimento da agricultura do Vale do Taquari e identificar os elementos particulares da trajetória local.

Em outras palavras, a escolha pela abordagem da *path dependence*, e em especial, pela perspectiva das instituições de North, deve-se à aceitação de que a história é importante para explicar o desenvolvimento econômico, não apenas como narrativa dos fatos, mas fundamentalmente como um método capaz de identificar eventos ao longo do tempo, possíveis de definir caminhos que, uma vez escolhidos, irão limitar as escolhas em um futuro indeterminado.

Nos próximos dois capítulos será apresentada a trajetória do desenvolvimento da agricultura do Vale do Taquari, onde se pretende identificar a sequência de eventos que resultaram nas escolhas de caminhos e as instituições que orientaram estas escolhas. Dois eventos merecem destaque: a modernização da agricultura nas décadas de 1970 e 1980, onde um novo padrão tecnológico na agricultura e também uma nova dinâmica institucional teve

lugar na região, e a emergência do debate sobre desenvolvimento sustentável, a partir dos anos noventa, suas possibilidades e limites como paradigma de desenvolvimento da agricultura e do rural do Vale do Taquari.

4 O TEMPO LONGO: A TRAJETÓRIA DA AGRICULTURA DO VALE DO TAQUARI, DESDE A CHEGADA DOS IMIGRANTES EUROPEUS À MODERNIZAÇÃO NOS ANOS SETENTA E OITENTA

History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because de present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past. And the past can only be made intelligible as a story of institutional evolution. (NORTH, 1990, Prefácio).

Como visto no capítulo anterior, entender o passado é uma chave para decifrar o presente e o futuro. É no passado que podem ser encontrados os eventos que definiram a trajetória do desenvolvimento de determinada sociedade. Não uma trajetória linear e contínua, mas de conflitos, momentos críticos e bifurcações. De decisões orientadas por informações incompletas, de escolhas feitas a partir de restrições formais e informais, convenções e normas de conduta. Estas decisões, uma vez tomadas, e os caminhos seguidos irão restringir as possibilidades futuras, não sendo mais possível retornar ao ponto inicial.

É a partir deste referencial que se apresenta este capítulo, onde será retratada a trajetória da agricultura e do espaço rural do Vale do Taquari, a partir do início da sua ocupação por imigrantes europeus, em meados do século XIX até as décadas de 1970 e 1980. A delimitação do período se deve primeiro, pela forma de ocupação da região, orientada por uma política de comercialização de terras, a partir de uma mudança na legislação brasileira, com a aprovação da Lei de Terras de 1850, que determinava que a propriedade de todas as terras devolutas e do Estado só poderia se dar através da comercialização. Segundo, porque na segunda metade do século XX, especialmente a partir dos anos setenta, com a modernização da agricultura brasileira, o Vale do Taquari passou a experimentar uma transformação na sua agricultura que iria repercutir na sua dinâmica social, econômica e ambiental.

O Vale do Taquari, região caracterizada por uma agricultura quase exclusivamente familiar, iniciou sua ocupação com os portugueses e açorianos, durante o século XVIII. Posteriormente, no século XIX, vieram os imigrantes europeus, predominantemente alemães e italianos. Estes desenvolveram ali um modo de produção tipicamente familiar, porém desde o início voltado ao mercado. Até a metade do século XX, a agricultura do Vale do Taquari se

caracterizava como tipicamente colonial.¹ A partir do período de modernização da agricultura, a região iria experimentar uma transformação dos seus sistemas de produção, com consequências, tanto na dimensão técnica como nas dimensões econômica e social. Além disso, estas transformações iriam impactar o meio ambiente, sobretudo pela concentração e especialização produtiva na atividade criatória. Em grande parte, este processo foi impulsionado pelas políticas públicas da segunda metade do século passado.

A análise da longa trajetória da agricultura do Vale do Taquari é aqui apresentada em três períodos, a saber: a primeira república, compreendida entre 1889 e 1930; da Era Vargas ao golpe militar de 1964; do período dos governos militares até a década de 1980, com a redemocratização do país.

A escolha por esta periodização se deve a uma convergência metodológica outro projeto de pesquisa já mencionado, o PROPOCID, cujo objetivo foi analisar a produção de políticas de desenvolvimento rural sustentável em diferentes contextos e que, no caso brasileiro, produziu esta periodização para analisar os antecedentes das políticas para a agricultura e o rural no Brasil. A adoção de tal periodização nesta tese teve também o objetivo de analisar as possíveis correspondências e consequências, no âmbito da região de estudo, das políticas produzidas no plano nacional. Ainda que possa haver divergência quanto à periodização adotada esta se mostrou de grande relevância para a análise regional.

4.1 ANTECEDENTES

Embora a ocupação do território do Rio Grande do Sul tenha iniciado no século XVI, a ocupação do Vale do Taquari se dará somente a partir da segunda metade do século XVIII. Antes disto, no século XVII, estiveram na região mercadores de escravos com o objetivo de procurar tesouros e praticar escambo para obter escravos, aproveitando-se das rivalidades entre os indígenas de diferentes grupos étnicos que ocupavam a região. Com a redução da população indígena, durante um século, a região passou a ser apenas uma zona de passagem de tropas militares (BARDEN; AHLERT, 2003).

¹ Agricultura praticada nas áreas de colonização por imigrantes de origens predominantemente alemã e italiana, utilizando mão de obra familiar e baseada no policultivo, produzindo principalmente milho, erva-mate, trigo, arroz, feijão, vinho e banha entre outros. A produção excedente era comercializada fora da propriedade, sobretudo pela atuação de comerciantes que serviam de intermediários entre os produtores e o mercado local/regional.

A partir de 1740, a Coroa Portuguesa, movida por interesses militares de evitar o avanço dos espanhóis, determinou o povoamento da região do Vale do Taquari, primeiramente com portugueses e, a partir de 1760, com colonos açorianos que se instalaram nas imediações da foz do rio Taquari (CARVALHO, 2002). Já, no período do Império, o governo da Província do Rio Grande de São Pedro ordenou a construção de um reduto fortificado no “Passo do Rio Tebiquary”,² resultando na fundação do povoado de São José do Taquari. Segundo Ahlert e Gedoz (2001, p. 52), “[...] após a fundação do forte, ocorreram doações de datas e concessões de sesmarias no Vale do Taquari, porém já no limiar do século XIX”. As sesmarias se constituíam em grandes extensões de terras às margens do Rio Taquari ou de seus afluentes, representando muitas vezes “a legitimação do que já existia” (SCHIERHOLT,³ 1993, p. 23 apud AHLERT; GEDOZ, 2001, p. 52).

Os açorianos estabeleceram-se no território do atual município de Taquari e receberam concessões de terras a título provisório, tendo sido oficializadas a partir de 1771, em forma de lotes denominados de datas, o que correspondia a uma área de 272 hectares. Estes lotes deveriam ser dedicados exclusivamente à agricultura, tendo o trigo como o principal cultivo (CARVALHO, 2002).

A política de povoamento da região também incluiu a concessão de sesmarias. Estas concessões seguiram o sentido contrário ao curso do rio, chegando até ao território dos atuais municípios de Bom Retiro do Sul, Estrela e Lajeado. Com a independência do Brasil, a concessão de sesmarias foi cessada, não tendo esta forma de ocupação aparecido na parte alta da região, do atual município de Arroio do Meio em direção ao norte (CARVALHO, 2002).

No início do império, uma parte da região estava ocupada por fazendas, com uso de mão de obra escrava, e dedicadas à extração de madeira e erva-mate, além de lavouras, fruticultura e pecuária de subsistência. Outra parte estava ocupada por pequenas glebas de colonos de origem açoriana.

Durante o período imperial, surge uma nova fase de colonização com o objetivo de consolidar a posse do território sul-rio-grandense e garantir a produção de gêneros destinados ao consumo interno. Este processo teve início em 1824, com a chegada de imigrantes alemães ao município de São Leopoldo, no Vale do Rio dos Sinos, e chegou ao Vale do Taquari, trinta anos mais tarde, em 1853, quando passaram a povoar as zonas baixas, ao sul da região, nas áreas de planície. Os imigrantes italianos ou seus descendentes começaram sua chegada à

² Tebiquary tem origem no vocábulo indígena tebicuary, do idioma guarani, e significa “rio do barranco profundo” (HERRLEIN JR., 1998).

³ SCHIERHOLT, José A. **Lajeado**. Prefeitura Municipal de Lajeado I. Lajeado: s/ed., 1993.

região a partir de 1878 e ocuparam a zona alta ao norte da região. Muitos destes descendentes de italianos vieram da região hoje pertencente aos municípios de Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Garibaldi, localizados na região da Serra do Rio Grande do Sul, para onde foram os primeiros imigrantes chegados da Itália, a partir de 1870.

Amparados pela Lei de Terras de 1850 e pelo interesse do governo da província de incluir o atual Vale do Taquari em suas pretensões, esse processo de colonização ocorreu através de empresas particulares, tendo movimentado grandes negócios imobiliários. Estas empresas adquiriram antigas fazendas, ou terras devolutas do governo, e transformaram em lotes, chamados de colônias que eram vendidos e financiados aos imigrantes. Esses negócios transformaram a terra em mercadoria, possibilitando “que a imigração e a colonização se tornassem, para muitos, fontes de especulação e de lucro” (AHLERT; GEDOZ, 2001).

Os imigrantes alemães chegados ao Vale do Taquari, além de agricultores, possuíam, em sua maioria, habilidades artesanais. Sua modalidade de trabalho com mão de obra familiar era contrastante com a mão de obra escrava utilizada nas fazendas da região. Além disso, segundo Barden e Ahlert (2003),

[...] se organizavam em comunidades para atender as suas necessidades de educação, cultura, lazer e religiosas, criando suas próprias escolas, igrejas, cemitérios, locais para atividades esportivas e culturais, mantendo e preservando, assim, os seus costumes tradições e a própria língua (BARDEN; AHLERT, 2003. p. 11).

Devido à necessidade de gerar divisas para pagar as dívidas assumidas com a compra das terras, muito cedo as pequenas propriedades coloniais geraram excedentes para o abastecimento do mercado interno. O cultivo do feijão se expandiu rapidamente devido às condições de adaptabilidade na região e disponibilidade de sementes, gerando excedentes junto com a batata e o milho que eram comercializados na capital da província, Porto Alegre.

No Vale do Taquari, ao que parece, o proposto pela Lei de Terras – posse da terra mediante sua compra – se efetivou. Ou seja, a aparente efetividade da Lei foi resultado da combinação desta exigência com o perfil da ocupação por colonos aptos a produzir excedentes e gerar recursos financeiros, com o objetivo de quitar suas dívidas contraídas com a compra dos lotes.

Essa necessidade de recursos financeiros induziu a uma integração comercial entre o Vale do Taquari e a capital da Província do Rio Grande do Sul, levando o governo provincial

a determinar que barcos chegassem até o porto de Taquari. Tendo prosperado o mercado com o comércio de excedentes, novos imigrantes foram atraídos para a região, possibilitando novos negócios imobiliários com o desbravamento de terras devolutas, transformando-as em novas colônias.

O Estado também se fez presente no regramento do uso do espaço pelos seus habitantes. Uma lei provincial de 1854⁴ estabeleceu condições para o desenvolvimento de centros urbanos, inclusive assegurando áreas para estradas, portos, igrejas e outros equipamentos públicos. Esses melhoramentos, aliados à diversificação de profissões dos imigrantes, como ferreiros, carpinteiros, tecelões, sapateiros, contribuíram para a formação de vilas e cidades (AHLERT; GEDOZ, 2001). Como visto no Capítulo 1, uma das características da região refere-se ao porte das cidades, em sua maioria municípios de populações pequenas e de maioria rural, com alguns municípios polos de porte médio e mais urbanos.

Na próxima seção, será analisado o período correspondente ao início da República até a era Vargas, uma época de grandes mudanças nas regiões de colônias no Rio Grande do Sul.

4.2 A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)

O início do período republicano no Rio Grande do Sul, no final do século XIX é marcado por um território dividido em duas realidades contrastantes. De um lado, o Sul do estado caracterizado por uma estrutura fundiária latifundista e por uma economia baseada nas charqueadas em crise, e de outro lado, o Norte com um rápido crescimento agrícola-industrial e uma economia baseada no policultivo. Nas “colônias” (denominação dada às áreas ocupadas pelos colonos ou imigrantes) do norte, a produção era diversificada. Produzia-se o milho, o vinho, a banha, a erva-mate, o trigo, o arroz, o feijão, a cana-de-açúcar e a cebola (ROCHA; BECKER, 1998, p. 48).

Com a ascensão do Partido Republicano Riograndense (PRR) ao governo do estado, fortemente marcado por uma orientação ideológica positivista, mudanças radicais iriam ocorrer.

De um lado, estabeleceu-se um conflito entre o grupo político no poder e os pecuaristas, representados pelo Partido Federalista, que viria a tornar-se mais tarde o Partido Libertador. Os

⁴ Lei Provincial nº 304, de 30 de novembro de 1854.

pecuaristas reivindicavam maior apoio ao setor da pecuária charqueadora gaúcha, alegando que aquele setor era o motor da economia sul-rio-grandense. A pecuária charqueadora estava em crise já há bastante tempo. Sua economia estava baseada na exportação do charque para o centro do país, onde era usado na alimentação dos escravos. A crise agravou-se, primeiro pela concorrência do charque produzido nos países do Prata, em especial na Argentina, que chegava aos fazendeiros do centro do Brasil a preços mais competitivos. Além disso, com o fim da escravidão, os proprietários de escravos foram desobrigados de alimentar seus trabalhadores, agora homens livres assalariados. Isso provocou uma crise sem precedentes à economia da pecuária charqueadora do Rio Grande do Sul.

Assim, o Partido Republicano Riograndense entendia que a raiz do problema estava no fato de a economia do estado estar baseada apenas na exportação de um ou dois produtos (charque e couro). Isto levaria o governo estadual a fazer uma opção explícita pelo apoio à diversificação da produção e incentivar o mercado estadual. Neste sentido, as colônias localizadas no norte do estado tiveram um importante papel. Boa parte da produção agrícola diversificada dessas colônias era comercializada em Porto Alegre. Primeiramente, o transporte era feito por via fluvial, aproveitando a riqueza de cursos hídricos navegáveis da região. No Vale do Taquari, este transporte podia ser realizado pelo Porto de Taquari, graças à autorização do governo do estado para que barcos pudessem chegar até aquele Porto. Além da abertura dos canais de comercialização, o governo estadual apoiava ainda as áreas de colonização com distribuição de sementes.

Ainda que este apoio pudesse ser interpretado como motivação política e ideológica, Fonseca (1985) defende que esta direção dos investimentos tinha também um objetivo econômico de apoiar a policultura. Rocha e Becker (1998) reforçam este ponto de vista, ao afirmarem que a produção agrícola dos novos imigrantes, também denominados por Becker⁵ (1992 apud ROCHA; BECKER, 1998) como “novos agentes” produtivos, teria contribuído para fazer

[...] surgir nas relações econômicas do Rio Grande do Sul a forma tipicamente capitalista de produção, baseada no trabalho assalariado e utilização de estratégias que visavam especialmente ao lucro, características ausentes, até então, das atividades pecuárias do estado. (ROCHA; BECKER, 1998, p. 57).

⁵ BECKER, Dinizar F. **A economia política do arroz**: uma análise da conformação do CAI do arroz irrigado Rio Grande do Sul. 1992. 392 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

No plano econômico, as estratégias dos dois grupos políticos apresentavam duas questões que se antagonizavam: os transportes e a imigração (FONSECA, 1983).

Contrariando os interesses dos pecuaristas do sul, que reivindicavam a extensão das ferrovias até a região fronteira para facilitar o comércio dos produtos pecuários, o governo estadual incrementaria a malha ferroviária em direção à região norte do estado com o objetivo de “incentivar a imigração de colonos para regiões ainda inexploradas e consolidar a policultura” (ROCHA; BECKER, 1998).

Singer⁶ (1977 apud ROCHA; BECKER, 1998) já havia abordado esta questão ao afirmar que a estrada de ferro viria auxiliar na política de colonização de áreas mais afastadas dos cursos navegáveis, como um meio de transporte mais eficiente que o carro de boi. Singer destaca ainda que à época, Porto Alegre era o verdadeiro centro do sistema ferroviário do centro e do norte do estado. Mesmo antes da construção das estradas de ferro, Porto Alegre já era o polo de escoamento de toda a produção comercializada pelas áreas de colonização, devido a sua proximidade do Lago Guaíba e da Laguna dos Patos. Este seria um fator determinante para a construção da rede ferroviária, como suporte das linhas de comercialização já existentes.

Desde o início da República, o governo do estado estimulou o processo de imigração iniciado ainda no período do Império como já visto. O projeto do Partido Republicano Riograndense identificava no apoio à policultura uma resposta ao processo de estagnação em que se encontrava a economia sul-rio-grandense, baseada na exploração pecuária do sul do estado. Sem abdicar do comércio exportador, a estratégia do PRR residia no incentivo à diversificação produtiva com o objetivo de evitar a desestruturação da economia do Rio Grande do Sul.

Ainda no final do século XIX, a política de incentivo à policultura já apresentava seus resultados, “pelo aumento considerável dos produtos agrícolas cultivados nas colônias do norte no percentual das exportações do Rio Grande do Sul” (ROCHA; BECKER, 1998).

Mesmo considerando o papel deste “novo agente” representado pelo imigrante na economia do Rio Grande do Sul, é inegável a participação decisiva do Estado neste processo. Rocha e Becker (1998) destacam dois aspectos importantes nesta participação:

⁶ SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1977.

[...] primeiro, quando a tarefa foi a abertura de caminhos em uma área ainda inexplorada e de difícil acesso, que possibilitou o escoamento dos produtos das lavouras coloniais e, mais tarde, quando a produção colonial começou a atingir índices significativos, no final do mesmo século, cuja estratégia foi abrir novos mercados para seus produtos. (ROCHA; BECKER, 1998, p. 62).

A crise da economia pecuária-charqueadora, no final do século XIX, não teria ocorrido por falta de políticas de incentivo, desde o ponto de vista do governo republicano, e sim pelo esgotamento de uma atividade sem mercados para a sua produção. O governo estadual iria utilizar os novos agentes econômicos, das colônias do Norte, ligados à lavoura, à pequena criação, ao comércio e à indústria, para reformular as estruturas arcaicas e instaurar uma “nova ordem” (MULLER, 1972). Segundo o mesmo autor, essa “nova ordem” não era uma exclusividade do Rio Grande do Sul, mas uma tendência em todo o Brasil, a partir da Proclamação da República. Esta nova orientação iria obrigar o estado a uma adequação estrutural diante das necessidades de modernização demandadas pela ordem capitalista mundial.

4.3 DO PERÍODO VARGAS AO GOLPE MILITAR DE 1964: A ALIANÇA DA BURGUESIA INDUSTRIAL E AS CLASSES POPULARES URBANAS DO PACTO POPULISTA

Com a Revolução de 1930 e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, foi criado o Ministério do Trabalho e Indústria e Comércio. É também deste período a aprovação de uma legislação trabalhista com forte viés social. No Rio Grande do Sul, o governo estadual, embora de orientação positivista, tendo “como uma de suas principais bases o tratamento da questão social” (PESAVENTO; FONSECA, 1989), tinha restrições à nova legislação.

Além do governo, os setores econômicos também reagiriam à nova legislação. Os produtores rurais, na maioria fazendeiros, organizados na Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), desde 1927

[...] reagiram contra a aplicação da legislação social ao trabalhador rural, argumentando que a natureza da atividade não permitia uma adequação aos horários propostos pela lei e a outros dispositivos. Na prática a legislação foi escassamente observada no campo, ao longo das décadas seguintes. (MÜLLER, 1998, p. 101).

Assim como na agricultura, o setor comercial, organizado desde 1928 na FEDERASUL, também articulou sua resistência. O empresariado industrial, que ainda não estava organizado, buscou constituir o “Centro da Indústria do Rio Grande do Sul (CINFA), em 7 de novembro de 1930, quatro dias após a posse de Vargas e ao anúncio do Ministério do Trabalho” (MÜLLER, 1998, p. 101). No lugar do CINFA, iria surgir mais tarde a Federação da Indústria do Rio Grande do Sul (FIERGS).

No mesmo ano, o novo governo federal assinaria um Decreto,⁷ restringindo a imigração para o Brasil e garantindo 2/3 dos postos de trabalho para brasileiros natos.

Na agricultura, a pecuária sul-rio-grandense continuava em crise, agravada mais ainda com o “*crack*” da Bolsa de Nova Iorque. Uma moratória das dívidas dos pecuaristas, proposta por Osvaldo Aranha quase dez anos antes, não havia se efetivado. A pedido do interventor estadual Flores da Cunha foi criada, em 1932, uma linha especial de crédito com recursos do Banco do Brasil, como forma de prestar “auxílio aos fazendeiros”. Neste período, a pecuária ainda era vista como “a força mais respeitável da economia riograndense” (BANCO DO RIO GRANDE DO SUL,⁸ 1933, p. 6-7 apud MÜLLER, 1998, p. 107). A crise iria se estender durante a década de 1930. Em 1933, o rebanho bovino estadual, que estava em queda desde 1928, atingiu o menor número. Em 1936, por ter atingido o limite do programa, o Banco do Rio Grande do Sul deixaria de fazer novos empréstimos pela linha de Crédito Especial de Auxílio à Pecuária.

Além da concessão de crédito especial à pecuária, nenhum outro investimento ou programa federal de expressão teve como direção o Rio Grande do Sul.

Naquele período, os transportes continuavam sendo um sério obstáculo ao desenvolvimento do estado. O Porto de Rio Grande e a Viação Férrea já haviam sido encampados pelo Governo do estado nos anos de 1929 e 1930. O Porto de Porto Alegre, desde 1929, era o 3º do país, mas com dificuldades de movimentação devido as obras de construção do cais não terem sido concluídas. Diante deste quadro, o Governo de Flores da Cunha, sem o apoio do Governo federal, enviaria à Assembleia Legislativa projeto de lei criando a Frota RioGrandense de Navegação. O projeto aprovado tornou-se lei em 1936. Um contrato entre o Governo estadual e um consórcio holandês viabilizaria a entrega de cinco navios frigoríficos, com capacidade de 4.160 toneladas cada um.

⁷ Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930.

⁸ BANCO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório correspondente ao ano de 1932, apresentado à Assembléia Geral de Acionistas em 25 de março de 1993.** Porto Alegre: Livraria do Globo, 1933. p. 6-7.

A Frota RioGrandense de Navegação, entretanto, não teve êxito. O golpe de Estado de 1937, instituindo o Estado Novo, eliminaria toda a autonomia dos estados, inviabilizando de fato a Federação. Implantou-se um Estado Nacional centralizado. Os novos navios de fabricação holandesa seriam incorporados ao Lóide Brasileiro e desviados de suas finalidades iniciais. Os estados perderiam capacidade de intervir com autonomia em suas economias (MÜLLER, 1998).

Durante a II Guerra Mundial, a economia sul-rio-grandense viveu um período de valorização de seus produtos e o fim dos excedentes. Na produção animal, durante a primeira metade da década de 1940, houve uma redução nos rebanhos de bovinos, ovinos e suínos. Contudo, oscilações nos mercados provocadas pelo período da Guerra e, principalmente, dificuldades de transportes para exportar a outros estados e ao exterior, provocaram uma redução nos abates de bovinos, ovinos e suínos. Em relação aos ovinos e suínos, o crescimento nos abates foi retomado, mantendo-se mesmo após a Guerra. Na agricultura, houve um significativo incremento na produção de arroz e mandioca, enquanto o milho, principal produto agrícola do estado, e produzido em quase sua totalidade em pequenas propriedades, perderia sua posição para a mandioca, a partir de 1943.

O período de prosperidade da agricultura sul-rio-grandense, no entanto, atendia a um mercado bastante concentrado. Em 1945, a produção exportada para a Inglaterra representava 45,7% do volume e 52,1% do valor dos embarques. Para a Argentina, estes valores foram de 29,1% e 18,4%, respectivamente, e para o Uruguai, 18,7% e 11,4%. A pauta de produtos exportados estava concentrada em um pequeno número de produtos. Para a Inglaterra, a lista restringia-se a carnes, couros e arroz. Esta dupla concentração também era observada nas exportações para os demais estados brasileiros.

Um aspecto importante a destacar é sobre os fluxos migratórios rural-urbano e suas consequências. No período de 1940 a 1970, os fluxos migratórios no Rio Grande do Sul foram ocasionados essencialmente por dois fatores: um de atração e outro de expulsão (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1976/1977). O nível de renda dos habitantes das cidades, como fator de atração, e o esgotamento da fronteira agrícola, como fator de expulsão.

No Vale do Taquari, do início do século XX até a década de 1940, a emigração teria sido provocada pelo esgotamento da fronteira agrícola. O fracionamento das propriedades rurais teria atingido o seu limite, provocando deslocamentos populacionais em direção ao noroeste do Rio Grande do Sul. Essa emigração provocou algumas transformações na distribuição etária da região. Enquanto no Rio Grande do Sul, a taxa da população com mais

de 60 anos passou de 4,3%, em 1940 para 5,9%, em 1970, no Vale do Taquari, estes índices foram de 3,7% e 6,2%, respectivamente. Isto mostra um envelhecimento da população do Vale do Taquari, bem mais rápido que a do Rio Grande do Sul.

Derruau⁹ (1982 apud BARDEN; AHLERT, 2003, p. 14) destaca que as massas migratórias são formadas pelos adultos mais jovens, resultando em populações mais jovens nas regiões de destino, permanecendo, nas regiões de origem, os mais idosos. Barden e Ahlert (2003) ainda observam a perversidade do processo, com a saída da parcela mais apta da população para empregar a força de trabalho ao capital, e com isso, produzir um ingresso prematuro de crianças nas atividades agrícolas.

O grau de urbanização do Vale do Taquari foi menos intenso do que o estadual, porém significativo, passando de 14,19%, em 1940 para 24,41%, em 1970. O Rio Grande do Sul, no mesmo período, apresentou índices de 25,48% (1940) e 42,83% (1970). A densidade demográfica regional elevada (42 habitantes/km²) caracteriza um diferencial em comparação com o estado, ainda que as taxas de crescimento (122%) sejam menores, quando comparadas com as do estado (200%). O Vale do Taquari é classificado por FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1976/1977) como uma região de emigração com baixa urbanização e crescimento rural maior que a média estadual. Já Barcellos¹⁰ (1995 apud BARDEN; AHLERT, 2003, p. 16) destaca que, a partir de 1950, foram significativos os fluxos migratórios das áreas rurais para os principais centros urbanos do Rio Grande do Sul. Este fenômeno coincide com o processo de industrialização e urbanização do país. Ainda, segundo FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1976/1977), as áreas com baixo grau de urbanização, onde predominam os minifúndios, demandantes de mão de obra, se caracterizam por expulsarem menos população da área rural, quando comparadas com outras regiões.

Barden e Ahlert (2003) observaram que o Valor Bruto da Produção da economia sul-rio-grandense, no início dos anos vinte era resultante basicamente da produção de milho, arroz, feijão, mandioca, trigo, batata, uva, fumo e cebola. Já em 1940, esta relação havia sofrido alterações, além de reduções em alguns produtos, como nos casos do milho, do feijão e da mandioca.

No caso do milho, cultivo predominante na região, foi observado um declínio na produtividade por estabelecimento rural que teve seu período mais crítico entre 1920 e 1940,

⁹ DERRUAU, Max. **Geografia Humana**. Lisboa: Editorial Presença, 1982. v. 1.

¹⁰ BARCELLOS, Tanya Maria Macedo de. **Migrações do sul**: caminhos para terras e cidades. 1995. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

tanto no RS como na região. No Vale do Taquari, a produtividade continuou em queda, enquanto no estado apresentou um acentuado incremento após 1960, a partir da modernização da agricultura. Esta queda de produtividade do milho no Vale do Taquari será melhor explicada na secção seguinte.

Da mesma forma, a mandioca teve uma redução significativa na produção por estabelecimento agrícola ao longo do período, sem, contudo recuperar-se.

O milho e, em boa parte, também a mandioca, tinham uma relação direta com a produção de suínos. Assim, esta atividade também apresenta em todo o período analisado uma queda de produtividade, na região, enquanto que no RS a suinocultura apresentou uma recuperação nos anos cinquenta e, no período de 1960 a 1970, superou a média do Vale do Taquari, devido ao aumento de produtividade do milho no RS.

Como alternativa à retração na produção do milho, da mandioca e da suinocultura, os agricultores encontraram na produção de leite uma alternativa econômica. Com a atividade leiteira, também a produção de queijo viria substituir parcialmente a manteiga. O incremento dessa atividade conseguiu, em parte, reduzir o impacto econômico da redução na produção de milho, mandioca e conseqüentemente a redução de suínos. Esse fator, segundo Barden e Ahlert (2003), iria minimizar substancialmente a migração da população rural do Vale do Taquari após a década de 1950.

A suinocultura, mesmo em crise, era responsável por um dos principais produtos da região: a banha. A comercialização de porcos para a produção de banha era dominada, desde o início do século XX, por um cartel de dez empresas frigoríficas, localizadas fora da região. Embora já houvesse várias cooperativas de produtores na região, não havia nenhuma estrutura de organização dos produtores de suínos. Premidos pela necessidade de buscar melhores preços nos mercados, em 1947, cerca de cinquenta produtores do município de Encantado fundariam a Cooperativa de Suinocultores de Encantado Ltda. (COSUEL). Durante a década de 1950, Encantado receberia a denominação de “capital do ouro branco”, devido à grande quantidade de banha produzida e exportada para Porto Alegre por via fluvial.

Um fator externo que iria alterar sobremaneira os rumos do desenvolvimento da região foi a construção da rodovia BR386, antiga RS13. Os dados sobre sua construção não são muito precisos, mas há registros que indicam o período entre 1953 e 1969 (LAJEADO, [20--]). Teria sido idealizada durante o Governo de Leonel de Moura Brizola, que governou o Rio Grande do Sul entre 1959 e 1963, com o objetivo de ligar Porto Alegre a Passo Fundo, município situado no planalto norte do estado, também conhecido como “região da

produção”. Por isso, ficou conhecida como a “Estrada da Produção” e nominada inicialmente de Rodovia Presidente Kennedy.¹¹

Mais do que viabilizar o escoamento da produção agrícola, a BR386 iria alavancar o desenvolvimento urbano dos municípios que cruzou. É o caso concreto do município de Lajeado, que teve seu eixo principal de crescimento urbano alterado após a construção da rodovia. A malha urbana passou a crescer na direção paralela a BR386. Com ela também as atividades de comércio e serviços, além da indústria, do comércio e dos serviços de apoio ao transporte rodoviário. Assim, a função de apoio às atividades agrícolas foi cedendo espaço à indústria, ao comércio e aos serviços.

4.4 DE 1964 À DÉCADA DE 1980: A ALIANÇA ENTRE A BURGUESIA AGRÍCOLA E INDUSTRIAL E AS FORÇAS ARMADAS

Trabalho publicado por Beroldt, Grisel e Schmitz (2007), evidenciou que o desenvolvimento da agricultura no Vale do Taquari não ocorreu de forma homogênea. Utilizando a abordagem dos sistemas agrários, os autores constataram uma diferenciação da agricultura estadual já no início do século XX, podendo ser identificados dois sistemas: um nas zonas de vale e outro nas zonas de encostas. Esta diferenciação, contudo, até o final da década de 1960, se daria mais pela diferenciação na acumulação de capital entre os dois sistemas. Porém,

[...] a partir dos anos 70, com a modernização da agricultura, observa-se uma transformação estrutural, uma verdadeira revolução na agricultura daquela região. Esse processo irá afetar de forma diferenciada os dois sistemas agrários, trazendo conseqüências específicas a cada um e outras comuns a ambos. (BEROLDT; GRISEL; SCHMITZ, 2007, p. 11).

Para entender essa diferenciação, é importante que se resgate o processo de delimitação dos lotes durante o processo de colonização. A demarcação dos lotes foi realizada sem a preocupação com a aptidão agrícola do solo. Cada conjunto de lotes articulava-se em

¹¹ Em 2006, a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei alterando o nome do trecho entre os municípios de Canoas e Iraí para Rodovia Leonel de Moura Brizola.

linhas. A divisão entre cada propriedade era feita perpendicularmente aos cursos d'água. Nas zonas de encosta, os lotes possuíam todos a mesma dimensão (25 hectares), com variações na proporção de terras favoráveis à agricultura. Nas zonas de vale, a divisão seria de outra natureza, sendo os lotes separados pelo rio Taquari. A superfície total de cada propriedade poderia variar, dependendo de sua localização em relação à margem do rio. No sul da região, onde se concentra a maioria dos descendentes de alemães, as propriedades poderiam alcançar até 50 hectares. Essas diferenças de tamanho e qualidade dos lotes iriam influenciar seu preço original, podendo até mesmo dobrar o valor.

Com a expansão industrial da década de 1970, os centros urbanos da região passariam a oferecer empregos não qualificados em grande quantidade aos trabalhadores oriundos da agricultura, atraindo um fluxo migratório significativo. Os filhos e filhas de agricultores que não quisessem ou não pudessem permanecer trabalhando na agricultura encontravam agora mais possibilidades na busca de outro modo de vida. Ainda, a partir dos anos 1950, decairia o número de filhos das famílias rurais, chegando a taxa de fecundidade, em 1960, a 6,2 filhos por mulher.

Também mudanças no mercado mundial de grãos teriam consequências na região. Dada a escassez de soja em seu mercado interno, os Estados Unidos declararam, em 1973, embargo sobre a exportação do grão, situação inédita que conduziu a uma elevação dos preços do produto no mercado internacional. Nesse quadro, o Governo Brasileiro passou a subvencionar a produção do grão, dando início ao “ciclo da soja” no País. Paralelamente ao incentivo à expansão da soja na região, fruto sobretudo da política nacional de modernização da agricultura, que privilegiou produtos de exportação (LEITE, 2001; SILVA, 1999) os preços nacionais das gorduras animais (banha) começaram a sofrer reduções. Ao mesmo tempo, campanhas públicas divulgavam, junto às populações urbanas, supostas vantagens comparativas do consumo de óleos vegetais em relação às gorduras de origem animal.

A COSUEL, seguindo a política governamental de modernização, passou a impulsionar a introdução de novas raças de suínos, mais aptas à produção de carne do que de banha (Duroc, Landrace). A principal dificuldade encontrada na conversão das criações de porco “tipo banha” em porco “tipo carne” consistiu na formulação das rações. As *lavagens*¹² produzidas nas propriedades eram ricas em carboidratos e pobres em proteínas. Os agricultores não possuíam áreas agricultáveis suficientes para produzir milho e soja para atender às necessidades de suas criações. Assim, a COSUEL inaugurava, em 1963 (a primeira na região), sua própria usina de rações para suínos. A soja, presente na composição das

¹² Durante o período de engorda, os porcos recebiam uma alimentação, a “lavagem” composta de milho, mandioca, batata-doce e abóbora, provenientes do *hortão*, que era cozida e servida uma vez ao dia.

“lavagens”, já havia sido introduzida, associada ao milho nos sistemas de cultivo coloniais, tanto no vale como nas encostas. As áreas que até então eram cultivadas com mandioca, abóbora e batata-doce tiveram grande redução. Já no início dos anos 1970, grande parcela dos produtores de suínos adquiria suas rações da COSUEL. Nesse processo, a idade de abate dos suínos, que anteriormente era de cerca de um ano, passaria a cerca de cem dias. Ainda, no final dos anos 1970, um suposto foco de Peste Suína Africana – com relação a sua origem e real ocorrência, as opiniões divergem – foi o golpe de misericórdia da criação de raças “crioulas” de suínos e da produção de banha para comercialização. Mesmo com todas essas mudanças na produção de suínos, durante alguns anos as construções em que eram criados os animais não sofreram alterações e não foram alterados os plantéis.

Diferentemente do que ocorria nas regiões mais ao norte do Rio Grande do Sul, o trigo cultivado na zona estudada sofria com condições climáticas desfavoráveis. As neblinas inverniais, bem como os resfriamentos noturnos nas encostas eram, com frequência, causadores de grandes prejuízos nesse cultivo. Mesmo que o trigo produzido pudesse abastecer satisfatoriamente as necessidades de auto-consumo familiar, tornou-se rapidamente mais rentável substituir as superfícies cultivadas com trigo por outra gramínea hibernal e comprar farinha de trigo no mercado. A propósito, entre 1950 e 1960, os seis moinhos hidráulicos até então existentes na região foram fechados.

A aveia, até então cultivada apenas nos *hortões*,¹³ passou a ocupar o lugar do trigo nas rotações hibernais, nos sistemas de cultivo do vale e das encostas. Aumentando, com a aveia, a produção de forragens verdes, as famílias chegaram a dobrar seus plantéis de bovinos e a produção leiteira. A partir de 1965, a coleta de leite fluído passou a ser realizada pela COSUEL, graças à abertura de uma usina de beneficiamento, no município de Arroio do Meio.

As mudanças enumeradas anteriormente afetaram a agricultura do Vale do Taquari, mas foi durante o período de 1970 a 1985 que passaram a ocorrer transformações suficientemente importantes para conduzir a uma revolução agrícola na região. Destaque-se entre estas a implantação de vários complexos agroindustriais e, especificamente no Rio Grande do Sul, a atuação da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) enquanto agente de distribuição do crédito agrícola subsidiado e do pacote tecnológico a ele associado. Embora não se tenha evidências do acesso dos agricultores do Vale do Taquari a este crédito, observa-se que tais transformações guardam estreita relação com os propósitos

¹³ Característico da agricultura colonial, refere-se a uma parcela que se localizava próximo à residência e à parcela com pastagem permanente. Era dividida em sub-parcelas de cana-de-açúcar (em monocultivo), de abóbora, de mandioca e de batata-doce. A esses dois últimos cultivos, seguia-se o de aveia, que recebia três cortes durante seu ciclo vegetativo, sendo fornecida verde aos animais.

do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, e principal instrumento viabilizador da modernização. Nas zonas de encosta, a produção de soja, utilizada na composição de rações animais, encontrou as condições necessárias para sua manutenção nas rotações dos sistemas de cultivo e para sua comercialização. O mercado mundial oferecia, à época, preços elevados aos produtores (decorrente do embargo americano, em 1973). A partir da substituição das *lavagens* por rações, fornecidas pela COSUEL, os agricultores substituiriam as parcelas cultivadas com mandioca e batata-doce por soja.

As áreas cultivadas com soja foram, assim, multiplicadas por três ou quatro vezes em alguns anos. A principal justificativa para sua introdução foi a possibilidade iminente de elevação da renda monetária das explorações agrícolas, gerando receitas superiores às aquelas auferidas pela suinocultura praticada de forma tradicional.

No início dos anos 1970, os agricultores das encostas haviam eliminado de seus sistemas de cultivo a renovação da fertilidade do solo via uso de períodos de pousio¹⁴, por várias razões: (a) pequeno tamanho das propriedades, implicando na intensificação do trabalho; (b) incorporação dos pacotes tecnológicos (adubos, sementes selecionadas); (c) introdução de uma semeadeira manual de milho (do mesmo tipo que a matraca), permitindo a adição de adubos químicos no momento da semeadura.

A comercialização do debulhador manual para soja, no princípio dos anos 1970, permitiu a um grande número de famílias aumentar a produtividade do trabalho no período da colheita. A compra desse equipamento tornou-se mais fácil com o crédito agrícola, mas, na maioria dos casos, foi adquirido sem empréstimo, segundo demonstrado por estudo conduzido por Grisel (2005), junto a agricultores da região.

O ponto frágil do itinerário técnico do novo sistema de cultivo residia no controle das ervas adventícias, resultando no solo descoberto durante o inverno, facilitando a ocorrência de erosão. De 1970 a 1985, estima-se que ao menos 30 cm de solos tenham sido perdidos por erosão pluvial nas parcelas mais declivosas.

Durante esses anos, os solos foram elevando sua densidade e reduzindo seus teores de matéria orgânica, pelo seu uso intensivo. A isso se somou o fato de que as técnicas de produção não evoluíram face à lenta baixa de preços da soja, e assim as zonas de encosta foram, a cada ano, perdendo competitividade frente aos agricultores do vale. Enquanto as rendas advindas da venda de suínos, leite e soja tornavam-se pequenas para manter uma

¹⁴ O uso da expressão *pousio* ainda que possa apresentar certa imprecisão técnica, é a mais recorrente entre os agricultores da região, residentes nas zonas de encostas. Mazoyer e Roudart (2010, p. 257) definem este tipo de manejo como alqueive, referindo-se às áreas que eram lavradas e não cultivadas para recuperar a sua fertilidade.

família de cerca de dez pessoas e adquirir os insumos necessários, a intensidade do trabalho no campo passava a ser considerada por demais extenuante e, ao mesmo tempo, o mercado de trabalho urbano, em expansão,¹⁵ exercia forte atração. Nesse quadro, muitos filhos e filhas de agricultores optaram por abandonar a agricultura e partir em direção aos centros urbanos.

Perdendo parte considerável da força de trabalho que permitira a manutenção do sistema de cultivos associados de milho e soja, a zona de encosta sofreu um esvaziamento populacional. Com a mão de obra restante, as famílias passaram a explorar as parcelas mais acessíveis, de forma a prover suas necessidades. Por consequência, a vegetação nativa das áreas de altitude das encostas recuperou espaço. Entretanto, não em todos os casos, já que alguns agricultores tiveram a iniciativa de plantar espécies arbóreas como acácia negra e eucalipto nas parcelas menos acessíveis. Esse detalhe teve importância, como poderá ser visto adiante. A evolução da paisagem do Vale do Taquari durante o século XX é ilustrada pela Figura 6, a seguir.

Com o fim do cultivo da soja na primeira metade da década de 1980, as zonas de encosta da região sofreram modificações. Com a redução no tamanho das famílias, os agricultores não retomaram os cultivos intensivos em mão de obra nas áreas de altitude das encostas. A especialização em uma nova atividade perdura até os dias atuais.

À época, a comercialização de alguns produtos agrícolas, até então não presentes na região, estava em plena atividade. O preço da carne de frango sofreu uma evolução considerável no período de 1975 a 1985, dado o aumento da demanda por carnes brancas por parte dos países da Europa e do Oriente Médio. Alguns grandes grupos industriais perceberam as vantagens de investir na atividade. É importante destacar que, embora tenha ocorrido êxodo rural na zona de encosta, a densidade populacional na agricultura familiar manteve-se expressiva, quando comparada com outras regiões do Rio Grande do Sul. Grupos industriais aproveitaram, então, a abundante mão de obra agrícola espacialmente concentrada para implantar, nas unidades familiares, aviários em sistema de integração. São nominadas as indústrias de “integradoras” e os agricultores a elas associados de “integrados”, devido às seguintes características: (a) as integradoras fornecem rações, assistência veterinária e os pintos aos agricultores contratados; (b) os agricultores contratados aportam terra, capital imobiliário e mão de obra; (c) as integradoras pagam um preço líquido por cabeça de animal produzido (deduzindo a maioria dos consumos intermediários). A carne de frango produzida é exportada ou atende ao mercado interno brasileiro, de acordo com os interesses da indústria.

¹⁵ A partir da segunda metade do século XX, as indústrias (de confecção) dos centros urbanos regionais seriam capazes de absorver boa parte da mão de obra agrícola originada do êxodo rural.

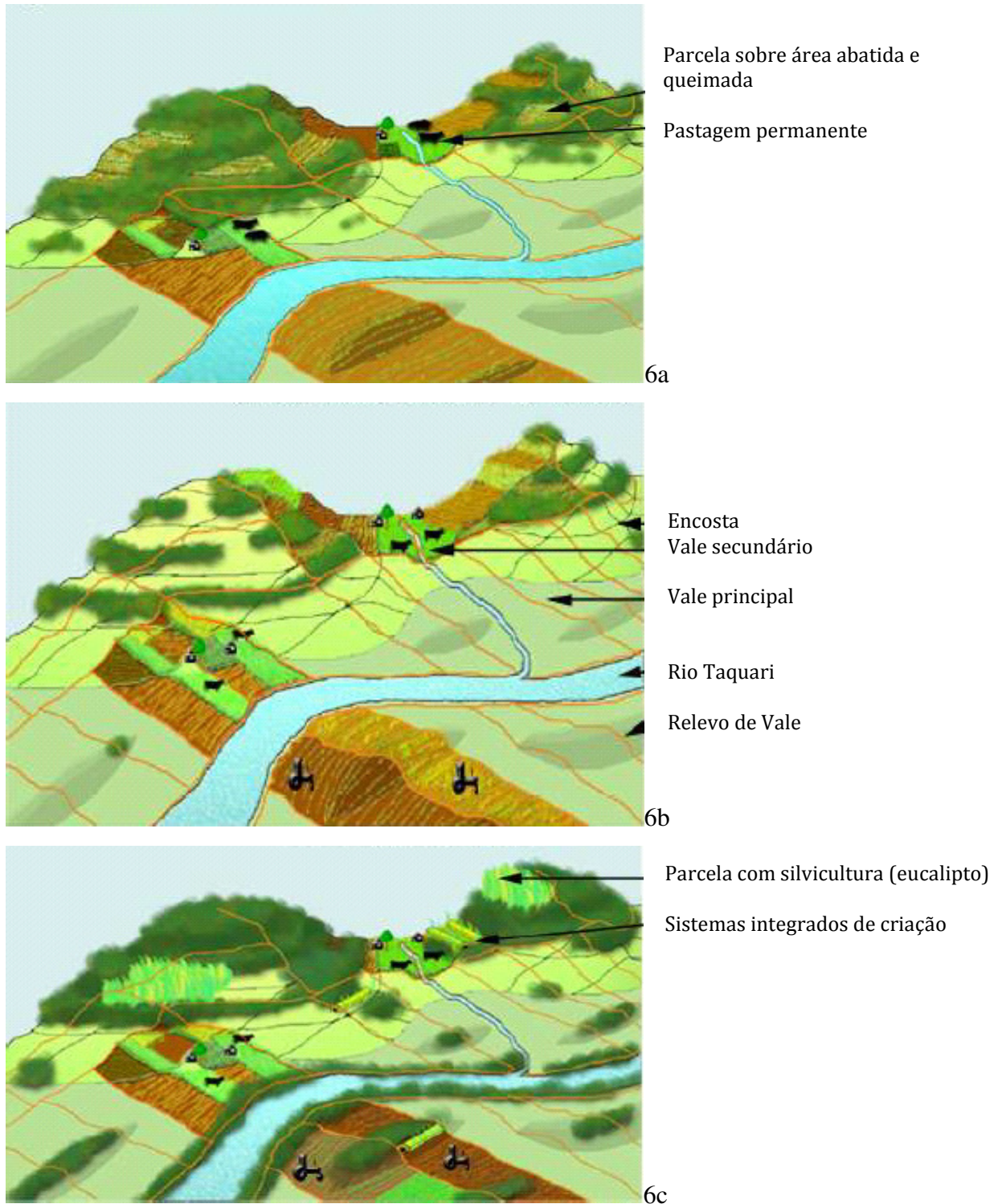


Figura 6 – Evolução da paisagem agrária do Vale do Taquari, RS

Fonte: Adaptada a partir de Grisel (2005).

Nota: 6a) Primeira metade do século XX; 6b) De 1960 a 1985: os anos da revolução agrícola (fim do baldio florestal na encosta); 6c) A partir de 1985: fim do cultivo nas encostas e introdução dos sistemas integrados de criação.

Esta realidade de uma produção agrícola contratuada, encontrada na agricultura familiar do Vale do Taquari, apresenta grande semelhança com os estudos de casos realizados na África sub-Sahariana e reportados por Glover (1990); Little e Watts (1994) e Ouma (2005). Ainda que realidades distintas, as estratégias tanto da indústria como dos agricultores guardam proximidade. Esta nova modalidade de agricultura mediante contrato significou, ao mesmo tempo, uma possibilidade de continuidade da agricultura familiar no Vale do Taquari, e uma crescente perda de autonomia de parte dos agricultores nas escolhas relacionadas à produção. Atualmente, os agricultores do Vale do Taquari reclamam das condições de trabalho que este sistema de integração impõe às famílias. Alegam não haver mais tempo para o descanso, tendo de trabalhar diariamente no manejo dos animais, sem finais de semana, feriados ou férias. A indústria demanda um fluxo contínuo de produção animal para atender aos mercados exportadores.

Nos estudos realizados por Grisel (2005) e Beroldt, Grisel e Schmitz (2007) foi possível observar duas categorias de agricultores nesta zona. Em primeiro lugar, são analisadas as propriedades de encosta, cuja conformação sofreu divisões devido ao processo de partilhas por herança. Com uma largura de cerca de 100 metros, essas propriedades compreendiam terras laboráveis bem distribuídas nos níveis da encosta. Os agricultores dessa categoria, que poderiam obter bons rendimentos com a venda da soja, tiveram apoio do crédito agrícola e meios para investir na construção de um aviário integrado (60 m x 8 m, à época). Para muitos deles, foi a disponibilidade de madeira de eucalipto, plantado após o abandono da soja (conforme Figura 6c), que permitiu prover uma parte da matéria-prima necessária às construções.

Aqueles que não dispunham do tipo de área adequado ou os meios para investir nessa produção (difícil acesso ao crédito), escolheram especializar-se na produção de frutas e hortaliças. Na realidade, eles aumentaram a produção do *hortão*, originalmente dedicado ao auto-consumo (mandioca, batata-doce, feijão preto, cana-de-açúcar e frutas cítricas), para gerar excedentes e vender nos mercados locais. Seus solos, declivosos e bem drenados, favoreciam esse tipo de cultivo. A partir dos anos 1970, a demanda por esses produtos aumentou significativamente, dado o rápido crescimento dos centros urbanos na região. Nos dois casos, foram mantidos os sistemas de cultivo e de criação simples (bastante semelhantes àqueles anteriores à revolução agrícola), pouco demandantes em tempo de trabalho, que permitiam prover as necessidades familiares de auto-consumo.

Os agricultores da zona de vale foram os que mais se beneficiaram das inovações tecnológicas introduzidas pela revolução agrícola. Novamente, processos de diferenciação teriam lugar, produzindo desigualdades, como na zona de encosta.

Os agricultores cujas propriedades situavam-se nas partes internas das curvas do rio Taquari (os meandros), possuíam as maiores superfícies laboráveis. Como no caso dos agricultores da zona de encosta, e pelas mesmas razões, eles desenvolveram em toda a superfície o cultivo manual de milho associado à soja. Mas, rapidamente, esse sistema de cultivo desapareceria. Isso porque, na década de 1970, muitos agricultores puderam beneficiar-se de financiamentos a taxas muito baixas, que permitiram a motomecanização da sua agricultura. As agências concediam crédito somente a agricultores que possuíssem superfície propícia à mecanização, deixando de atender, por exemplo, àqueles das áreas situadas em zonas com maior declividade. As terras de vale eram, então, as únicas “mecanizáveis” da região. Os agricultores adquiriam um trator pequeno (30-40 HP) e os implementos de tração mecânica (subsolador, arado de discos, semeadeira, grade, pulverizador). Isso permitia até quintuplicar a produtividade do trabalho (passagem do arado de aiveca de tração animal para o arado de discos reversível de tração mecânica). Nesses meandros, as propriedades de irmãos vizinhos, que possuíam áreas contíguas, seriam, muitas vezes, unificadas.

Por outro lado, os agricultores situados nas partes externas das curvas do rio Taquari não possuíam terra suficiente para comportar a aquisição de tais equipamentos. Eles continuariam cultivando a associação milho-soja até o fim dos anos 1980, época em que o preço da soja entrou em descenso, não retornando mais aos patamares verificados nos anos 1970. Mas a pressão dos vizinhos mais capitalizados os encorajaria ao abandono desses sistemas de cultivo. Com a chegada das primeiras máquinas, toda a superfície plana do vale passa a ser assediada. Assim, os pequenos agricultores não mecanizados passaram a negociar contratos de usufruto (35% das receitas brutas ou 45% do valor bruto somado, por hectare) em superfícies de três a quatro hectares, em média. Isso tornaria mais vantajoso ter suas terras trabalhadas de forma mecanizada por vizinhos do que as continuar trabalhando manualmente, já que também na zona de vale a mão de obra familiar havia se reduzido com o êxodo.

Com a chegada, durante os anos setenta, das primeiras colheitadeiras na região, os agricultores já parcialmente mecanizados da zona de vale abandonaram a semeadura de soja em associação, passando às rotações de milho e soja em monocultivo. O período de pico de trabalho seria, assim, transferido de abril (colheita e debulha da soja) para agosto-setembro

(preparação da terra para o milho e a soja). Os agricultores puderam, desse modo, aumentar a produtividade.

A mecanização e o acesso a sementes de milho híbrido (para silagem, especialmente) também permitiram a elevação do desempenho do rebanho leiteiro. Como o milho para silagem tem um ciclo mais curto (3-4 meses) do que o milho para grão, tornou-se possível a realização de duas colheitas por ano (enquanto também era semeada a aveia). Na situação anterior, em que o milho era plantado em associação com a soja, um hectare de milho permitia prover as necessidades de 0,6 vaca e sua cria. Em contrapartida, um hectare, cultivado de forma mecanizada, plantado com milho para silagem (duas colheitas) seguido, no segundo ano, por uma colheita de milho em grão, em monocultivo, possibilitava prover as necessidades de uma vaca e sua cria, representando um aumento de produtividade de mais de 32%. Também ocorria o aumento da produção de leite por vaca, obtido a partir da introdução de raças especializadas (Holandesa e Jersey).

Assim, alguns produtores mecanizados puderam aumentar seu rebanho leiteiro. Foi, portanto, também a partir dos anos da revolução agrícola que os rebanhos leiteiros presentes nas propriedades localizadas na zona de vale aumentaram significativamente seu número, passando de quatro vacas, no sistema anterior, a mais de uma dezena, no novo sistema.

Alguns dos agricultores que possuíam grandes superfícies (associados ou não a irmãos), estando entre aqueles que alcançaram uma elevada renda agrícola, puderam investir na suinocultura integrada, que oferecia produção de esterco líquido e mercado garantido. Esses abandonariam o sistema tradicional de nascimento-engorda para se dedicar unicamente ao sistema de terminação, imposto pelas indústrias integradoras. Ao terem parte da mão de obra familiar evadida, não podiam continuar dedicando muito trabalho ao cultivo da soja. A estratégia passou a ser o arrendamento de parte das terras aos vizinhos e a venda dos tratores (descapitalização), ou o pagamento a vizinhos mecanizados pelo trabalho da terra (prestação de serviço por um terço da produção). A construção das instalações necessárias à terminação de suínos era viabilizada graças às políticas de crédito subsidiado, existentes na época. Essas construções ainda podem ser vistas na região, sendo que, de 1985 até o presente, as construções e os métodos de manejo praticamente não sofreram alterações substantivas. As criações eram realizadas em grupos de 275 suínos (em média), os quais permaneciam por 105 dias nos chamados “chiqueirões” (divididos em duas partes, separadas por um corredor central). Essas instalações, com raras exceções, permanecem até os dias de hoje não automatizadas. Suas medidas são, aproximadamente, de 35 m x 8,5 m.

Os empreendimentos agroindustriais acabariam por impor outro sistema de criação de suínos, que diferia do anterior por separar os criadores responsáveis pelas matrizes (maternidades) e aqueles responsáveis pela terminação. Com o passar do tempo, a COSUEL aproximou seu sistema daquele adotado pelas empresas integradoras. Mesmo assim, não deixou de estimular os agricultores a produzir ao menos uma parte do milho utilizado na composição das rações. Na zona de vale, também houve êxodo, mas em menor intensidade. Nas famílias que não puderam mecanizar sua produção (proporção baixa de superfícies planas) ou estabelecer contrato de usufruto, a maior parte dos jovens partiu para as cidades, em busca de melhores rendas, permanecendo trabalhando com os pais, frequentemente, apenas um filho. As poucas pessoas que permaneceram nas propriedades abandonaram o cultivo associado de milho-soja, demandante em mão de obra manual, passando a dedicar-se à produção destinada ao auto-consumo e a uma pequena produção para venda (leite, porcos criados em pequena escala).

Na década de 1970, duas grandes obras de infra-estrutura vieram contribuir para a economia do Vale do Taquari.

A primeira foi a Barragem Eclusa de Bom Retiro do Sul. Tendo sido iniciada em 1958, teve sua construção interrompida em 1962. Em 1970, foi retomada a obra, sendo concluída em 1976. A Eclusa possui 230 metros de comprimento, na largura do rio, 17 metros de largura, 10 metros de altura e 16 metros de profundidade, permitindo a passagem de embarcações de até 3,20 metros de calado. O objetivo da obra foi aumentar a navegabilidade do rio Taquari, intensificando o transporte fluvial na região.

Em 10 de novembro de 1977, foi inaugurado pelo Vice-Presidente da República o Entroncamento Rodo-Ferro-Hidroviário do município de Estrela, considerado o primeiro do gênero no Brasil. Localizado na margem esquerda do rio Taquari, o Terminal Fluvial de Estrela está distante 142 quilômetros de Porto Alegre e 450 quilômetros de Rio Grande, por via fluvial, sendo considerado um dos mais importantes portos de navegação interior do País.

Frustrações das safras de soja e trigo e o atraso na conclusão das obras de duas indústrias de óleo de soja que estavam se instalando na área portuária fizeram com que somente a partir do segundo semestre de 1978 o terminal passasse a ter uma movimentação expressiva.

Nos anos de 1979 e 1980 a movimentação portuária alcançou a faixa das 580.000 toneladas/ano. A movimentação de farelo de soja, que na época do projeto teria sido considerada como secundária, passaria a ser a principal carga do terminal, ocasionando

problemas de armazenagem, em vista de o porto dispor apenas de um armazém graneleiro com capacidade para 12.000 toneladas.

Em 1980, iniciou-se a construção de um novo espaço com capacidade para 38.000 toneladas de farelo de soja, tendo as obras sido concluídas no ano seguinte. Na década de 1980, o Porto Fluvial de Estrela atingiria o seu auge. A partir de 1981, o volume de carga movimentada cresceria anualmente até atingir o patamar anual de 1.000.000 de toneladas no período de 1986 a 1989, sendo que em 1987 a movimentação portuária atingiria o limite máximo de 1.300.000 toneladas. Cerca de 60 % dos produtos eram de origem agrícola, sob a forma de grãos.

Com o desenvolvimento da avicultura e da suinocultura, duas importantes atividades econômicas da região, cresce o significado do Porto Fluvial de Estrela, visto que grande parte do milho utilizado na fabricação de rações era importado através da hidrovia. A movimentação deste cereal trouxe um incremento significativo à movimentação portuária. No mesmo período, o cultivo de trigo no estado teria o seu melhor momento, tornando o País praticamente auto-suficiente.

O Porto de Estrela que servia como unidade armazenadora de trigo, com o objetivo de manter os estoques reguladores aos moinhos da região, passa a exportar este produto por hidrovia, a fim de atender a demanda da indústria moageira do norte e nordeste do País, através da cabotagem a partir do Porto de Rio Grande. Nos anos de 1990 e 1991, com as mudanças na política nacional e o início da globalização do setor agrícola, inicia uma nova fase do Entroncamento Rodo-Ferro-Hidroviário de Estrela. Nesta época, a PORTOBRÁS, a qual o Porto Fluvial de Estrela era vinculado, é extinta pelo Governo Federal.

Após um período de transição, a administração portuária, através de um convênio firmado entre o Ministério dos Transportes e a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, que administra o Porto de Santos, passa a ser subordinada a esta última. No início da década de 1990, várias empresas do complexo soja que operavam no porto encerraram suas atividades; outras, redirecionaram sua produção para o mercado interno, fatores estes que provocaram significativas mudanças na movimentação portuária.

A extinção do Departamento Nacional do Trigo - CTRIN atingiria a produção do trigo nacional. De um país quase auto-suficiente neste cereal, passou-se a uma situação de dependência, quase que total, do trigo importado, principalmente argentino e canadense, alterando radicalmente a comercialização do produto no mercado interno.

Contrariamente ao cultivo do trigo, a produção nacional de milho cresceu significativamente, não sendo mais necessária a importação deste produto. Todos estes fatores

contribuíram para que a movimentação do Entroncamento Rodo-Ferro-Hidroviário sofresse mudanças acentuadas. Com o objetivo de atrair novos clientes, o Porto Fluvial de Estrela, a partir de 1996, passa a operar com armazenagem e transbordo ferro-rodoviário, aumentando o número de usuários e diversificando as cargas, a qual estabilizar-se-ia na faixa de 600.000 toneladas/ano. No ano de 1996, na busca de novas alternativas, a Administração do Porto passaria a investir no Terminal de Containers, tentando modificar o perfil da carga movimentada no Entroncamento.

Nesse período (1964-1985), merecem destaque tanto a introdução da soja no Vale do Taquari quanto a modernização produtiva. Entretanto, diferente do observado no âmbito nacional, o cultivo da soja não se consolidou (tendo ao contrário recuado a partir dos anos 1980), e a modernização ocorreu principalmente nas atividades criatórias e não tanto na produção de grãos.

Aqui, pode-se estar diante de um caso de *path dependence*, na qual as escolhas feitas e as habilidades desenvolvidas com as atividades criatórias, associadas às estratégias construídas ao longo do tempo pelos agricultores, iriam favorecer a adoção de inovações tecnológicas direcionadas para aquelas atividades com maior expressão na agricultura da região.

Durante a segunda metade da década de 1980 e, principalmente, a seguinte, o Vale do Taquari experimentou um processo de avanço da industrialização. Ainda que esta industrialização tenha sido bastante diversificada em termos setoriais, a indústria da alimentação teve um destaque importante. Em especial, a indústria integradora de aves e suínos e a indústria de laticínios.

A agroindústria integradora encontraria na região um ambiente institucional bastante propício para o seu desenvolvimento. Ao que parece, a cultura da cooperação acompanhou todo o desenvolvimento da região, desde a chegada dos primeiros imigrantes. Exemplos desta cultura do trabalho cooperativo enraizada nos agricultores da região seriam as cooperativas de produção como a COSUEL, em Encantado e a LAGUIRU, em Teutônia, entre várias outras, de crédito como o SICREDI, de eletrificação como a CERTEL. O saber-fazer desses agricultores associado ao “espírito de cooperação” seriam ingredientes para a aliança entre a agroindústria e a agricultura familiar da região.

Entre as políticas públicas desse período mais recente, a mais impactante foi sem dúvida o PRONAF pelas características agrárias e agrícolas da região baseada na agricultura familiar. Além disso, um forte caráter produtivista do Programa, em especial, na sua

concepção original, encontraria na região um perfil de agricultores identificados com a proposta do programa. Isto será melhor analisado no capítulo seguinte.

Outra política de impacto na região foi a previdência rural. Os trabalhadores e trabalhadoras na agricultura passaram a auferir uma renda mensal proveniente das aposentadorias rurais concedidas a partir do início da década de 1990, após sua inclusão na Constituição Federal de 1988. No Vale do Taquari, devido aos índices não desprezíveis de idosos na agricultura, a renda da aposentadoria passou a ter grande importância para as famílias dos agricultores. Para que se tenha uma ideia da expressão da população idosa na região cabe destacar que a população de 60 anos ou mais está estimada em 14,56% da população total enquanto os índices estimados para o estado do RS são de 12,73% (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2009c).

5 O TEMPO CURTO: OS ANOS NOVENTA, A EMERGÊNCIA DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI

A partir da década de 1990, com a emergência do debate sobre desenvolvimento sustentável, as políticas públicas para a agricultura e o rural começam a incorporar o discurso da sustentabilidade. Este é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que desde sua implantação, em meados dos anos 1990, vem incorporando objetivos e linhas mais próximas dos preceitos de um desenvolvimento mais “sustentável”. Exemplo disso é a agregação de novas linhas ao programa, como a Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia (Pronaf Agroecologia), a Linha de Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental (Pronaf Eco) e a Linha de Crédito de Investimento para Silvicultura e Sistemas Agroflorestais (Pronaf Floresta). Recentemente, o governo federal, através do Decreto nº 6.882, de 19 de junho de 2009, instituiu o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar – Pronaf Sustentável, cujos princípios e diretrizes são:

I - melhoria da qualidade das ações e políticas de apoio ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar e assentados da reforma agrária; II - melhor uso dos recursos naturais, especialmente o solo e a água; III - diversificação produtiva e agregação de valor, com enfoque sistêmico; IV - reconhecimento das relações humanas e de suas interações com o meio ambiente como foco central do desenvolvimento rural sustentável; V - monitoramento e avaliação dos resultados e alcances sociais, ambientais e econômicos das políticas de apoio ao desenvolvimento rural; e VI - aumento da produção e da produtividade das unidades da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária. (BRASIL, 2009, p. 2).

No Vale do Taquari, a concentração da suinocultura com elevado potencial de poluição dos cursos hídricos e os limites na destinação dos seus dejetos nos solos, são identificados como um interessante campo de investigação a respeito da execução de políticas com esse perfil. Ou seja, trata-se de um *locus* privilegiado ao estudo da ação da política de desenvolvimento rural sustentável em questão (o Pronaf) dado que, a priori, esta beneficia exatamente algumas atividades-chave na região e que estão entre as principais causadoras dos problemas ambientais.

Este capítulo tem como objetivo analisar a maneira como os atores locais atuam na execução e adaptam políticas públicas que eles (ou atores localizados numa escala mais abrangente) consideram como sendo políticas de desenvolvimento sustentável (enfoque normativo).

Como políticas públicas a serem analisadas foram selecionados o Pronaf e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), ambas as políticas de fomento à produção que apresentam grande articulação quando da sua execução no âmbito regional.

Para a pesquisa de campo foi identificado um elenco de organizações localizadas no Vale do Taquari, RS, que estão relacionadas com as políticas selecionadas, seja pelo seu papel na execução da política, seja por se beneficiarem das mesmas. Dentre estas, destacam-se organizações de assistência técnica, cooperativas, representações regionais de centrais sindicais, agentes financeiros e representações da área ambiental.

5.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL E OS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Tendo como base do seu crescimento, na primeira metade do século passado, a agricultura diversificada e o trabalho familiar, a economia do Vale do Taquari já apresentava um produto de destaque na maioria dos sistemas produtivos: a criação de suínos. Esta estava incorporada aos hábitos dos colonos desde sua chegada à região, e o consumo da gordura animal era igualmente uma prática trazida do velho continente. Rapidamente a banha se tornou o principal produto de comercialização da região.

Com a crise do preço da banha, na década de 1950, e o avanço do óleo de soja, em substituição à gordura animal, nos mercados consumidores, o Vale do Taquari experimentou uma transformação da produção suína, deixando de produzir banha para produzir carne. Este processo iria, não apenas modificar a estrutura produtiva, mas iria alterar as relações de trabalho entre os agricultores, a indústria e os mercados. Ao mesmo tempo, pode-se perceber a existência de um processo de “adaptação” daquela agricultura, mantendo parte do sistema anterior – a atividade suinícola - desenvolvido ao longo do tempo pelos agricultores e enraizado na economia da região, como também buscando adaptar-se a um novo padrão de produção, imposto não apenas pelos mercados (cada vez mais distantes), mas fundamentalmente pela indústria agroalimentar instalada na região.

Nas décadas de 1970 e 1980 este processo foi sendo aprofundado, a partir das políticas de modernização da agricultura brasileira. Crédito de acesso fácil e assistência técnica iriam facilitar as mudanças tecnológicas na agricultura da região. Porém, estas mudanças não se deram de forma homogênea.

Limitados pelo relevo desuniforme e as tecnologias disponíveis, especialmente a mecanização apta a terrenos mais planos, os agricultores das áreas de várzea se beneficiaram mais do pacote tecnológico que aqueles localizados nas encostas de morros. Enquanto os agricultores das partes mais planas do vale investiram mais na mecanização das lavouras, nas encostas, aqueles agricultores que dispunham de recursos, buscaram investir na produção de suínos e aves, em sistemas de integração com as indústrias. Estes aspectos já foram melhor detalhados no capítulo anterior.

Naquele contexto, um ator importante contribuiu para a propagação das novas técnicas de cultivo e de criação com o objetivo de aumentar a produtividade da agricultura regional: as cooperativas de produção, cabendo aqui destaque para duas grandes cooperativas na região, a Cosuel, em Encantado, e a Languirú, em Teutônia. Nas décadas de 1970 e 1980, as cooperativas, que vinham mantendo um leque diversificado de produtos, mudaram sua estratégia, procurando especializar-se em alguns produtos, especialmente suínos e leite.

Por um lado, aquela estratégia das cooperativas respondia a uma lógica de mercado, cada vez mais competitivo e exigindo maior profissionalização dos produtores. Por outro, impulsionava a atividade criatória especializada no Vale do Taquari, a qual iria se constituir como uma das principais causas dos problemas ambientais da região.

A integração (fosse com a agroindústria, fosse de forma cooperativa) e a especialização da suinocultura regional intensificaram os sistemas de criação, substituindo-se as raças anteriores por raças com aptidão para a carne, com período de terminação menor. Além disso, a estrutura para a criação (chiqueirões) foi sendo ampliada e a produção se concentrava cada vez mais. Isso teria como objetivo facilitar o recolhimento e transporte dos animais pela indústria, o que vale tanto para a suinocultura quanto para a avicultura.

Para que se tenha ideia da expressão da atividade suinícola no Vale do Taquari, a Associação de Criadores de Suínos do RS estimava, em 2006, um efetivo de aproximadamente 800 mil animais, distribuídos em 15 mil estabelecimentos rurais da região (ASSOCIAÇÃO DE CRIADORES DE SUÍNOS DO RIO GRANDE DO SUL, 2006). Este número representava algo próximo de 14% do rebanho estadual.

Contudo, a concentração da produção de suínos iria acarretar num maior impacto ambiental, considerando o grande volume de dejetos produzidos e os limites na destinação

dos mesmos. A região, de hidrografia abundante, não tardaria a enfrentar o problema de contaminação dos cursos hídricos por dejetos animais.

Como alternativa, os agricultores destinariam os dejetos dos suínos para as áreas de lavoura da propriedade ou de propriedades vizinhas, como forma de adubação dos solos. Embora o sistema de licenciamento ambiental condicione o número de animais que o produtor pode criar ao tamanho da área de cultivos possível de receber os dejetos, as propriedades vizinhas podem servir de depositário dos dejetos em suas áreas de cultivo. Para tanto, basta o proprietário das mesmas assinar termos de compromisso, responsabilizando-se pelo recebimento. O problema reside na dificuldade do órgão ambiental em fiscalizar o cumprimento dos termos.

Neste quadro, o Vale do Taquari vive, atualmente, um dilema em relação ao padrão de desenvolvimento de sua agricultura. De um lado, a busca para atender os mercados externos, cada vez mais exigentes e competitivos, demanda uma produção cada vez mais especializada e intensiva. De outro, o modelo de desenvolvimento parece mostrar seus efeitos ao ambiente através da contaminação dos recursos hídricos e do solo, além da ocupação das Áreas de Preservação Permanente (APP), regradas por legislação ambiental,¹ que impede qualquer tipo de uso com fins de produção.

Estudo realizado por Eckhardt et al. (2007), identificou os conflitos referentes ao uso e cobertura dos solos em APP no Vale do Taquari. Os autores mostram que as Áreas de Preservação Permanente representam 14,18% da área total do Vale do Taquari e que 40,73% da área total de APP apresentam conflitos de uso do solo com a legislação vigente. Destes, 24,43% correspondem às áreas de uso agrícola, o que significa, aproximadamente, 170 km². Para que se tenha uma ideia da dimensão deste impacto, as áreas urbanas em conflitos de APP, na região somam 5,5 km², não atingindo 1% do total das áreas em conflito.

¹ As Áreas de Preservação Permanente foram instituídas pela Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que definiu como áreas cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

5.2 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA REGIÃO DO VALE DO TAQUARI E A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA DO DRS AO NÍVEL LOCAL/REGIONAL

A aqui denominada Região do Vale do Taquari que, como definido no primeiro capítulo, coincide com a área abrangida pelo Codevat – Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari consiste no corolário de uma série de movimentos de construção de uma identidade regional e que, por seu lado, também foi importante no processo de emergência do tema da sustentabilidade no âmbito regional.

No Vale do Taquari, em maio de 1991, a Fundação Alto Taquari de Ensino Superior (FATES, mantenedora do atual Centro Universitário Univates), juntamente com a Associação dos Municípios do Vale do Taquari (AMVAT) tiveram a iniciativa de elaborar um plano de ação para a implantação de um conselho de desenvolvimento na região. Em agosto daquele ano, foram realizados sete encontros microrregionais, onde participaram aproximadamente 300 lideranças dos 24 municípios então existentes na época, com o objetivo de apresentar alguns subsídios iniciais e procurar identificar problemas, potencialidades e prioridades tanto municipais como regionais. Este movimento desencadeou um processo que resultou na formação do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari – Codevat, com o papel de articulador e promotor de ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico da região.

Além de formar um novo arranjo de decisões regionais, o Codevat foi criado numa clara revisão e unificação da ideia de região até aquele momento existente: não havia sentido o uso de definições como alto e baixo vale, por exemplo, então divisão utilizada correntemente para distinguir a primeira, forjada pelo minifúndio de ocupação imigrante alemã e italiana, da segunda, de áreas mais extensas e antigas, ocupadas por imigrantes açorianos dedicados a pecuária extensiva. As divisões regionais então existentes baseavam-se ou em critérios físico-geográficos para fins de ensino e pesquisa, ou não constituíam fóruns de discussão do desenvolvimento regional, como as microrregiões geográficas (então utilizadas pelo IBGE simplesmente para agregar dados de levantamento). A ideia era a de trabalhar para o desenvolvimento da região, ou se inserir no próprio processo de desenvolvimento. “O vale do Taquari era um só. Identificado como um território com a formação social e econômica dada pela história ao longo da bacia hidrográfica do rio Taquari”.²

² Extraído de entrevista com a Secretaria-Executiva do Codevat, em novembro de 2007, durante a fase exploratória da pesquisa de campo.

No Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede) foram criados em 1994, a partir do teor da nova Constituição Estadual. Os Corede tinham a missão de ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de demandas específicas para o desenvolvimento das regiões do Rio Grande do Sul. Os mesmos deveriam articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para organizar os segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional.

A implantação dos Corede se constituiu em instância de regionalização do orçamento estadual (Art. 149, parágrafo 8º da Constituição do estado). A formação de cada conselho ocorreu em três momentos, sendo inicialmente definidos os representantes de diferentes segmentos da sociedade e de cada município da região para, em seguida, reunirem-se em assembleia geral e promover a escolha de um Conselho de Representantes e de uma Diretoria Executiva, pelo período de dois anos. Os interesses de cada região começaram a ocupar espaço na política estadual, caracterizando claramente a formação de uma nova arena de discussões e decisões, pois, tentavam incidir sobre os investimentos ou estabelecer as prioridades regionais (AGUIAR, 2006). Entretanto, tal incidência não se constituiu no principal elemento para o desenvolvimento regional sul-rio-grandense devido à pequena porcentagem de recursos disponibilizados para a decisão da população da região propriamente dita. O movimento dos Corede valeu e vale muito mais como espaço de articulação regional das diferentes forças sociais em cada uma das regiões do RS, representadas invariavelmente pelas prefeituras, câmaras de vereadores, sindicatos e associações de classe, além de universidades. O caso do Vale do Taquari é significativo devido ao grande esforço empreendido pelas mesmas na região, construindo constantemente demandas regionais que são levadas às esferas superiores de decisão (estadual e federal), bem como através de relações internacionais.

Outro fato político que repercutiu nas organizações sociais da região foi o estabelecimento da Política Estadual de Recursos Hídricos,³ que abriu caminho à tendência de gestão estatal da água. Essa política revela dois elementos que, crescentemente incorporados ao processo de gestão, apresentam novamente a inescapável análise da relação entre a

³ Instituída através da Lei nº 10.350, de 30/12/1994, que regulamentou o artigo 171 da Constituição Estadual e instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Posteriormente, esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 37.034 de 21/11/1996.

sociedade e o meio ambiente: em primeiro lugar, a definição objetiva de instâncias de participação direta da comunidade no processo decisório relativo aos recursos hídricos; em segundo lugar, o reconhecimento de que a bacia hidrográfica ou bacia de drenagem, delimitada pelos divisores de água, é a área relevante de planejamento, negociação e intervenção na gestão global dos recursos hídricos (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, criados a partir da implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, têm por função a gestão das águas superficiais e subterrâneas de sua respectiva bacia. São constituídos por três segmentos: os representantes dos usuários da água (40% das vagas), os representantes da população da bacia (40% das vagas) e os representantes do Estado (20% das vagas ocupadas por órgãos dos governos estadual e federal). Cabe destacar que os executivos e legislativos municipais fazem parte da cota dos representantes da população e não do Estado.

Anterior à criação do Comitê de Gerenciamento da Bacia Taquari-Antas, nas fases de organização dos comitês, cogitou-se criar um comitê para o rio Taquari e outro para o rio das Antas (como é denominado o curso superior do rio Taquari). Entretanto, o reconhecimento da bacia hidrográfica, como unidade de planejamento fez com que a partir de 1996, as entidades regionais concordassem com a criação de um único comitê, o de gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, uma das maiores do estado com mais de 26 mil km², 119 municípios nela localizados em parte ou na totalidade e ocupada por cerca de um milhão de habitantes (COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA, 2008). Este momento, antecedido ainda por uma grande descarga de efluentes de uma indústria num afluente do rio Taquari despertou a região para o debate da sustentabilidade ambiental dos empreendimentos. Após dois anos e meio de mobilização por parte da sociedade, em 1998, foi publicado o Decreto nº 38.558, de 08 de junho 1998, criando o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, tendo sido o primeiro no estado após a implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Registre-se que a criação do Comitê, bem como sua condução, teve na Universidade de Caxias do Sul e no próprio Centro Univates grandes articuladores para a consecução do mesmo, cedendo espaço físico, corpo docente e técnico, além de recursos materiais.

Região de agricultura familiar modernizada, o Vale do Taquari, tendo já constituído o seu Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica, passou a se debruçar sobre a questão da sustentabilidade e dos recursos hídricos e a diagnosticar os impactos ambientais das políticas para o desenvolvimento rural da região. Com a imensa demanda de projetos de financiamentos do Pronaf ocorre, segundo o Comitê, uma aproximação da extensão rural

oficial (Ascar/Emater) com os interesses da produção das agroindústrias. Ou seja, os projetos de financiamentos do Pronaf são realizados com as seguintes ideias centrais: geração de renda para o produtor e incremento das tecnologias dos sistemas integrados para a produção em escala (notadamente, frangos e suínos). Ainda que a região seja abundante em recursos hídricos, com uma extensa rede hidrográfica, a poluição dos mesmos foi aumentando significativamente, na medida em que os projetos de construção e ampliação de aviários e chiqueirões de porcos eram financiados e executados.

Em 1998, o pioneirismo da região em articular esforços institucionais para solucionar seus próprios problemas se repete, avançando no sentido de criar o licenciamento ambiental municipal, com duas justificativas, ambas com claro viés econômico.

A primeira era a de que a suinocultura constituía atividade econômica relevante e era socialmente importante para a região. Como atividade altamente degradante dos solos e recursos hídricos deveria ser contemplada com um projeto que permitisse celeridade na elaboração do licenciamento. Esse projeto foi realizado pela Univates,⁴ tendo sido observadas as restrições dos tamanhos dos empreendimentos. A Secretaria Executiva do Comitê destaca que projetos de construção de chiqueirões de porcos geralmente são de âmbito municipal e o seu licenciamento ambiental apenas agilizava os trâmites do Pronaf para os agricultores. Observe-se que, embora se manifestasse a preocupação com o tema ambiental, há uma contradição entre a busca de agilidade dos processos de licenciamento para uma atividade que é potencialmente muito poluidora, visto que a própria concentração da suinocultura na região é por si só, identificada como um problema central neste tema.

A segunda justificativa foi em verdade, uma demanda das agroindústrias da região, que se viram obrigadas a responder pelos impactos ambientais de seus associados, cooperativados e integrados. Com isto, surgiram linhas específicas de licenciamento no âmbito da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) para o Pronaf, servindo estas de ferramenta de adequação aos produtores. Neste caso, foi a co-responsabilidade da agroindústria frente aos possíveis danos ambientais e as pressões externas que estimularam a internalização do tema da sustentabilidade na execução da política de desenvolvimento rural.

O que se ressalta aqui é o interesse dessa adequação por parte das agroindústrias na busca de novos mercados e dentro das suas estratégias de crescimento. A constatação da Secretaria Executiva do Comitê é a de que os licenciamentos ambientais dos projetos de financiamentos do Pronaf são meramente formais, elaborados de maneira cartorial, para

⁴ Centro Universitário do Vale do Taquari, localizado no município de Lajeado, com campus também em Encantado.

viabilizar os mesmos. “É um programa de investimento que alavanca a agricultura familiar na região em função das agroindústrias. Constitui-se em suporte para as agroindústrias do Vale do Taquari”, conforme sentença um membro do Comitê, numa clara alusão ao descompasso entre geração de renda aos agricultores e preservação ou sustentabilidade ambiental.

Na opinião de um dos assessores da Gerência Regional da Emater no Vale do Taquari, situada no município de Estrela, há uma legislação ambiental “muito severa” para as atividades agrícolas. “Um reflorestamento⁵ de um hectare ou meio hectare deve obter licenciamento ambiental, enquanto nas Áreas de Preservação Permanente [APP] como beira de rios, a vida inteira se plantou ali, não necessitando do mesmo”. Observa-se aqui uma aparente confusão sobre as restrições legais em relação as APP, nas quais não é permitido qualquer tipo de atividade de exploração, segundo a Lei ° 4.771/65 (Código Florestal Brasileiro). Apesar da legislação em vigor, não tem havido inibição por parte de agricultores de exploração destas áreas com restrições de uso. O principal argumento baseia-se no tamanho, cada vez menor, das propriedades rurais. Quando indagado se a realidade da região está adequada à legislação ambiental a resposta foi negativa, afirmando que deve ser encontrado um meio termo para que a mesma possa ser cumprida. Segundo o mesmo entrevistado, o debate sobre o desenvolvimento sustentável na região ocorre entre sindicatos, prefeituras, comitê de bacia, secretarias da agricultura, entre outras entidades, e finaliza: “Discutem, mas a questão é quem paga a conta. E ela é alta!”.

5.3 AS POLÍTICAS DE FOMENTO À PRODUÇÃO AGRÍCOLA NA REGIÃO: O PRONAF E A PNATER

A partir do que foi exposto até aqui, evidencia-se, por um lado, a importância dos problemas ambientais que foram criados historicamente e, por outro, a emergência do tema da sustentabilidade em decorrência do impacto deste na estrutura produtiva do Vale do Taquari, tanto na esfera da produção agropecuária quanto da agroindustrialização. É na interação entre agentes ligados ao meio ambiente, executores de políticas públicas, beneficiários de políticas

⁵ A expressão “reflorestamento” é comumente utilizada para referir-se aos cultivos de espécies arbóreas exóticas com fins de produção de madeira. Na região, as áreas ocupadas com silvicultura, principalmente acácia negra e eucalipto, têm tido crescimento significativo com a finalidade de produção de lenha, principalmente após a expansão da avicultura, servindo como fonte de calor para o aquecimento dos aviários, durante a fase inicial das criações.

e outros atores regionais que se constitui o quadro de embates em torno do tema na região. Isto se evidencia, especialmente, na aplicação regional daquela que é entendida como a mais importante política de desenvolvimento rural em operação no país na atualidade: o Pronaf.

É nestes termos que a apropriação da noção de sustentabilidade no âmbito das políticas públicas no Vale do Taquari foi estudada a partir do Pronaf, complementada pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater).

De acordo com Bonnal e Kato (2009), ambas se enquadram na tipologia de “políticas desconcentradas”, visto que para estas é o poder federal quem define as regras e normas, delegando aos demais participantes na execução das mesmas (municípios, empresas de assistência técnica e extensão rural, sindicatos, etc.) a aplicação dos princípios previamente definidos. Isto quer dizer que as definições mais importantes no que se refere a ambas são feitas no nível central e a participação dos representantes de agricultores (como as centrais sindicais) e de outros atores pertinentes, se for o caso, se verifica nesse momento e não necessariamente na esfera local da implementação das políticas. Na esfera local, o que irá ocorrer será a “interpretação” das regras e normas pelos atores, conforme se perceberá adiante.

No caso do Pronaf no Vale do Taquari, os atores e organizações envolvidos em alguma função relacionada à sua execução são: a Emater-RS, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais em suas variadas afiliações, os agentes financeiros Banco do Brasil, e Banco Sicredi, além da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) a quem compete realizar os licenciamentos ambientais dos projetos financiados pelo Pronaf.⁶

Já a Pnater é executada na região principalmente pela Emater-RS, mas há que considerar que boa parte da assistência técnica é oferecida por cooperativas e empresas integradoras, especialmente pela Cooperativa de Suinocultores de Encantado Ltda. (COSUEL) e pela Cooperativa Languiru Ltda. que são as duas cooperativas com maior inserção regional. A primeira contava com 2.845 associados e a segunda com 4.205 associados no ano de 2008 (BEROLDT et al., 2009; COOPERATIVA AGRÍCOLA LANGUIRU, 2008).

Contudo, cabe ressaltar que no âmbito desta pesquisa, a Pnater não consistiu uma política analisada em profundidade pela sua apropriação do conceito da sustentabilidade. Em verdade, isto se deu com o Pronaf. Ainda assim, a Pnater é abordada de forma complementar, pois se impôs como uma exigência para a compreensão da ação do Pronaf na região, dado o

⁶ O Banco do Estado do Rio Grande do Sul (agente financeiro) e as prefeituras que, quando autorizadas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, podem proceder o licenciamento ambiental, desde que observados os limites dos empreendimentos, não foram incluídos nas entrevistas deste estudo.

papel crucial que a assistência técnica e a extensão rural cumprem neste quesito, conforme ficará evidenciado adiante.

5.4 A ATUAÇÃO DOS ATORES E A AÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NO ÂMBITO REGIONAL: MEDIAÇÃO, EMBATES E ADAPTAÇÕES À NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE

Ainda que não participem diretamente da elaboração das diretrizes da política em análise, os atores envolvidos na pesquisa cumprem algum papel na sua execução, visto que em graus diferenciados, todos participam dos ajustes, arranjos e rearranjos pelos quais as políticas passam no seu processo de execução na região.

Para ilustrar o crescimento do programa, ressalte-se que segundo dados da Secretaria da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2010), na safra 1998/1999 foram realizados 174,2 mil contratos no país, totalizando 416,3 milhões de reais. Na safra 2009/2010, o número de contratos havia se elevado para 723,6 mil e o montante de recursos alcançou R\$ 4,7 bilhões. No Rio Grande do Sul, foram 42 mil contratos e R\$ 95 milhões na safra 1998/1999 e de 257 mil contratos e R\$ 1,4 bilhão na de 2009/2010.

No Vale do Taquari (conforme os Gráficos 1 e 2), os dados de 2007 indicam que 8,9 mil contratos do Pronaf, tanto para custeio como para investimento, foram realizados, totalizando R\$ 65,8 milhões (BRASIL, 2010). Os entrevistados reforçam que o acesso ao Pronaf na região é generalizado, e mesmo representando uma simplificação da realidade, cabe apontar que este número de contratos equivale a um quarto do total de estabelecimentos agropecuários da região.

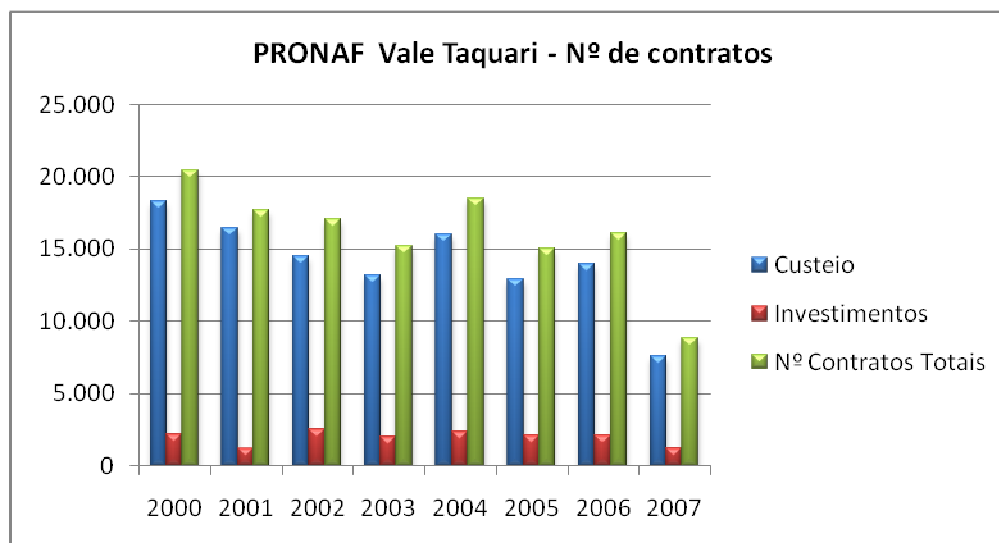


Gráfico 1 – Número total de contratos do Pronaf efetuados no Vale do Taquari, no período de 2000 a 2007

Fonte: Elaborado pelo autor.

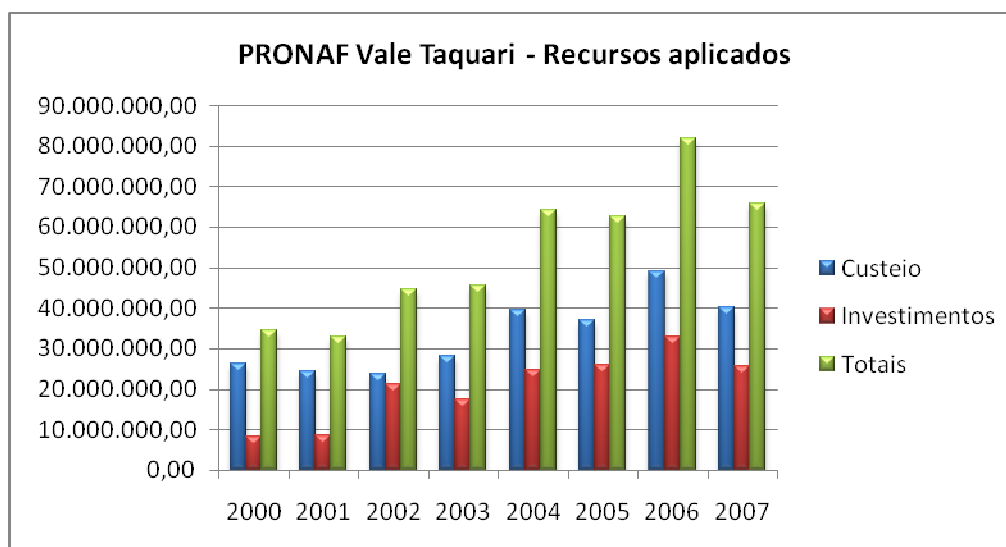


Gráfico 2 – Total de recursos aplicados através do Pronaf, no Vale do Taquari, no período de 2000 a 2007

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre o Pronaf, foi possível constatar, através dos discursos dos atores regionais, um entendimento majoritário de que se trata de um programa de desenvolvimento rural sustentável. Ao mesmo tempo, constata-se que o discurso da sustentabilidade na região está bastante associado à sustentabilidade econômica. Há uma percepção de que a não viabilização

econômica das famílias agricultoras torna a questão da sustentabilidade um discurso vazio, conforme se expressa nas falas a seguir: “Primeiro tem que viabilizar o agricultor economicamente” ou ainda “o social é a própria renda, a satisfação do agricultor. [...] o agricultor que não consegue crescer acaba tendo depressão. Têm muitos casos de depressão aí no interior de agricultor que não consegue ter importância na comunidade dele. [...] na medida em que ele consegue esse crescimento ele se sente importante, útil na sua comunidade”.

Outras dimensões da sustentabilidade aparecem nas entrevistas na forma de conflitos e tensões entre as dimensões da sustentabilidade, caso das dimensões social e cultural, como pode ser percebido nesta afirmação: “[...] tem que causar o mínimo de impacto, tem que respeitar a natureza, o vizinho, a comunidade; mas também tem que respeitar os aspectos culturais do agricultor, sua origem, os valores dele. Hoje, a empresa viabiliza o agricultor economicamente, mas ele tem que se sujeitar a trabalhar nos domingos, feriados”; ou ainda: “[...] esse desenvolvimento promove muito individualismo do agricultor. A gente vê muita estrutura comunitária que foi fechada, salão, clube de futebol”. Contudo, o aspecto produtivo se sobressai conforme se evidencia no discurso do “crescimento econômico” versus “importância na comunidade”, indicada acima, e as preocupações acabam recaindo sobre o atual quadro econômico regional, o esgotamento das possibilidades de expansão da atividade criatória ou as alternativas econômicas que se desenham, casos da bovinocultura leiteira ou mesmo o reflorestamento.

5.4.1 As Organizações Encarregadas da Aplicação Local do Pronaf

Mesmo que as definições mais gerais da política se deem na esfera nacional, a sua execução depende diretamente da ação do conjunto de atores que foram objeto da pesquisa. Todos, sem exceção, cumprem em maior ou menor grau, alguma função no processo de aplicação regional do Pronaf e participam dos embates que lhe conferem características próprias na execução: grande inserção das linhas de crédito na agricultura regional; ênfase nos projetos ligados à criação de suínos, aves, leite e milho; papel de destaque das cooperativas na decisão dos agricultores e no incentivo à captação de determinadas linhas de crédito; grande impermeabilidade em relação às linhas mais “sustentáveis” do programa, etc. Mesmo que estas não sejam exclusivas do Vale do Taquari, são características que lhe conferem pelo menos alguma particularidade em relação a outras regiões, conforme se evidenciará a seguir.

Na aplicação local do Pronaf foram identificadas três funções sendo desempenhadas, a saber: o enquadramento dos agricultores a partir da observância das regras do Programa e da legislação ambiental; a operacionalização dos recursos destinados às linhas de crédito; e a difusão do Programa junto aos agricultores, bem como a defesa de seus interesses junto aos responsáveis pela formulação da política.

A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural - ASCAR, mais conhecida como Associação Rio Grandense de Empreendimento de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater é a principal organização responsável pela elaboração de projetos e pelo enquadramento dos agricultores para terem acesso ao Programa, que se dá através da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais tem papel ativo na execução e nas mudanças verificadas no Pronaf. Os sindicatos atuam no enquadramento, na mobilização e na disseminação de informações junto aos agricultores e, às vezes, fazem a mediação entre o agricultor e o agente financeiro, facilitando as negociações, adequando e ajustando documentação, etc. Mesmo não se constituindo numa atribuição “formal” dos sindicatos, pode-se dizer que os mesmos realizam uma espécie de “interpretação política” do programa.

Já os agentes financeiros representados pelo Banco do Brasil, Banco do Estado do Rio Grande do Sul e pelas Cooperativas de Crédito Agrícola associadas ao sistema Sicredi, executam as linhas de crédito do Programa, observando as regras para o financiamento dos projetos. Para estes, há pouca ou nenhuma flexibilidade em relação aos procedimentos; reproduz-se na esfera regional/local a interpretação institucional recebida das instâncias superiores. São poucas as adaptações ou mesmo negociações no sentido de rever pontos de execução das políticas. A adaptação à realidade local é no sentido de viabilizar os requisitos para o enquadramento dos beneficiários, apenas. Não há uma discussão maior entre os agentes (locais e nacionais), em termos de paradigmas ou visões de desenvolvimento do programa. A resposta de todos os agentes entrevistados acusou essa norma ou conduta. Ainda assim, segundo a gerência de crédito rural do Banco do Brasil no RS, o agente financeiro se constitui no grande parceiro para a execução do Pronaf: “O agricultor não vai a uma agência bancária, ele vai ao parceiro”.

Particularmente, julga-se que os sindicatos e cooperativas no RS possuem apurado grau de interpretação das exigências e realizam a mediação com presteza e agilidade com o banco. Por isso, a grande capilaridade do Pronaf no RS. Sob o olhar das representações sindicais, parece verificar-se uma interpretação mais “flexível” das normas e procedimentos, o que as torna passíveis de questionamentos e embates mesmo que elas tragam definições legais

já da esfera federal. Isto seria uma espécie de contraponto à interpretação mais legalista e técnica de outros agentes/atores.

Contudo, também há indícios de dissonância entre a postura das diferentes representações sindicais. As entrevistas sugerem que, historicamente, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) tenha mostrado uma posição mais legalista, enquanto que o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) parece mais reivindicatório. Isto justificaria, inclusive, o crescimento da presença deste último junto aos agricultores do Vale do Taquari.

Além desta leitura regional da normatização do Programa, seus representantes no nível regional também encaminham as reivindicações dos agricultores às instâncias superiores das suas organizações sindicais para que sejam apresentadas aos formuladores da política.

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) é responsável pelo licenciamento ambiental dos projetos quando as prefeituras municipais não estão habilitadas ou quando a dimensão do projeto exceder os limites das atribuições da esfera municipal. Em geral, o licenciamento é obrigatório para os projetos que envolvem as atividades criatórias de suínos e aves, os quais são predominantes na região.

As cooperativas Cosuel e Languiru, embora formalmente não tenham papel na execução do Pronaf, são agentes estratégicos para a inserção do programa no Vale do Taquari, e em especial na definição das suas características atuais no que tange ao tipo de atividades priorizadas e de contratos realizados. Seus associados acessam regularmente o programa e no caso da Cosuel, a informação é de que mais de 90% dos associados o utilizam. Um entrevistado salienta que a convergência de interesses é muito grande entre os objetivos do Pronaf e os da Cooperativa. Se a Cooperativa pretende implantar um programa de expansão, seus agentes de assistência técnica no campo vão incentivando e motivando o associado a fazer um investimento.

5.4.2 Os processos locais de negociação e de mediação nos quais se engajam os atores

Em relação ao Pronaf, há pouco espaço para negociação e mediação no âmbito local em relação ao regramento e normatização do Programa. Entretanto, isso não impede que haja um processo regional de priorização de ações a serem financiadas. Por seu lado, isto consiste

de uma estratégia bem sucedida de preservação das estruturas produtivas e das relações econômicas existentes na região.

No Vale do Taquari existe uma articulação entre Emater, sindicatos de trabalhadores rurais e os agentes financeiros que operam linhas de crédito do Pronaf com o objetivo de nivelar as informações sempre que ocorrem mudanças nas regras do Programa. Além disso, os técnicos dos escritórios municipais da Emater são orientados pelo assessor técnico regional para políticas públicas a encaminharem para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) possíveis divergências que possam haver em relação ao enquadramento de agricultores no Pronaf. Esse procedimento não está estabelecido nas normas do Programa. É um procedimento definido pela Emater no âmbito regional.

A FEPAM, embora seja a responsável pelo licenciamento ambiental obrigatório a muitos projetos do Pronaf, tem visibilidade restrita no cenário das negociações e mediações locais/regionais. Pouco aparece nas falas dos demais atores como integrante dos processos de negociação e quando se faz referência a ela, é pela sua figura restritiva e burocrática na concessão das licenças e aplicação da política, ou seja, como o agente que restringe a execução do Pronaf via regulamentação e entraves legais relacionados ao meio ambiente, além de exercer a função punitiva, aplicando multas aos agricultores, quando os mesmos são flagrados no descumprimento da legislação ambiental.

Na opinião da presidência do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Taquari-Antas os licenciamentos ambientais na região, para o Pronaf, ocorrem muito mais *pro-forma*. Eles servem muito mais para cumprir um quesito legal junto ao agente financiador ou licenciador do que para atender a uma análise de impacto no ambiente propriamente dita. Para o licenciamento é realizada uma verificação das dimensões de cada empreendimento e sua capacidade em termos de número de animais. Entretanto, não há uma totalização ou soma desses empreendimentos para o conjunto da região o que permitiria uma melhor avaliação de impacto ambiental regional.

Na região, é notório o caso do município de Capitão, onde o Ministério Público, sob a alegação de esgotamento da capacidade de destinação dos dejetos produzidos, teria proibido a expansão do rebanho de suínos em decorrência da elevada concentração no município. Para que se possa ter uma ideia, esse pequeno município de 74,6 km², com uma população de 2.667 habitantes e densidade demográfica de 35,75 hab/km² (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2008), no ano de 2007, abateu 106.970 suínos com inspeção federal, o que resulta uma densidade de 1.433,91 suínos/km², uma densidade 40 vezes maior que a densidade populacional humana. Estas cifras conferiram ao município o segundo lugar no

ranking estadual de 2007, em abate inspecionado de suínos (ASSOCIAÇÃO DE CRIADORES DE SUÍNOS DO RIO GRANDE DO SUL, 2008). A avaliação é que os recursos hídricos do local estejam severamente comprometidos, aumentando o grau de poluição na bacia como um todo.

Apesar de não estar envolvido com a execução das políticas analisadas pelo estudo em questão, o Comitê avalia de forma crítica a execução do Pronaf e da Pnater na região: o primeiro volta-se à orientação dos mercados com estreita aproximação com a agroindústria regional, articulação promovida em grande parte pelos fóruns organizados pelo Codevat. Ou seja, estimula que os projetos de financiamento sejam executados de acordo com os interesses da agroindústria integradora e exportadora. As ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), por sua vez, depois do advento dos sistemas integrados de produção, passaram a ser realizadas também por técnicos das cooperativas e agroindústrias integradoras, restando a ATER oficial a inserção dos excluídos desses sistemas para somar mais escala à produção, fazendo uso intenso das linhas do Pronaf.

Em Porto Alegre, a Gerência do Núcleo de Projetos de Crédito Rural da Emater avalia também da mesma forma a questão do Pronaf e a sua sustentabilidade ambiental. Aponta que é difícil a Emater iniciar rapidamente um processo de mudança para um novo modelo de agricultura, com novos conceitos e paradigmas, pois ela historicamente foi orientadora e apoiadora do uso de novos insumos e tecnologias, associadas ao modelo implementado no século passado.

Como observado até aqui, é possível perceber nos discursos, o papel desempenhado pelas instituições como restrições no comportamento dos atores. Ao mesmo tempo, o caso da Emater é emblemático para caracterizar como as organizações incorporam instituições e passam a atuar a partir dessas restrições. O discurso da Gerência do Núcleo de Projetos de Crédito Rural é emblemático do processo de institucionalização de regras e normas por parte das organizações. Estas regras do jogo orientam os jogadores. Cabe destacar que não se tratam apenas das regras formais, que podem ser estabelecidas externamente, mas, de forma destacada, aparecem as normas informais, enraizadas na forma de agir dos atores. Para que haja mudanças nas regras seria necessário, por parte dos jogadores, o entendimento e a aceitação das novas regras.

5.4.3 O Jogo dos Atores nos Procedimentos de Aplicação do Pronaf

A expansão do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) na região do Vale do Taquari tem ligação com seu perfil mais reivindicatório e de enfrentamento às normas das políticas públicas. O discurso de atores ligados a ele aponta que o Movimento teve um papel “proativo” nos embates relacionados à inadequação dos procedimentos ligados ao Pronaf com a realidade regional. Isto seria particularmente verdadeiro na questão dos enquadramentos de agricultores ao Programa.

Relatos revelam conflitos de interpretação sobre as regras para enquadramento de agricultores, bem como possíveis interesses ocultos nesses enquadramentos. Um exemplo disso foi a fase inicial do Pronaf, quando os critérios acabaram por excluir um número substantivo de agricultores. Entrevistados apontam que o MPA atuou no sentido de organizar esses agricultores não contemplados como forma de exercer pressão junto ao governo federal para que se criassem as condições que viabilizassem a inclusão desses agricultores no acesso ao Pronaf. Daí a iniciativa do aval solidário, onde grupos de agricultores passariam a ter acesso ao crédito usando o coletivo como avalista dos contratos.

Outro exemplo relatado refere-se ao Pronaf Mulher, quando teria havido casos de projetos de agricultoras não enquadrados por sindicatos vinculados à FETAG. Nestas ocasiões, os sindicatos alinhados ao MPA acabavam por enquadrar os projetos e, após isto, buscavam a legitimação dos enquadramentos. Ao que parece esta foi uma estratégia do MPA para chamar a atenção e pressionar o governo federal a realizar alterações e ajustes no Pronaf.

No caso das cooperativas de produção, observa-se que há um papel central na forma como o Pronaf é apropriado pela agricultura regional. Conforme se ressaltou anteriormente, ao final do século passado estas passaram a adotar novas estratégias, buscando a especialização da produção para se manterem competitivas. Tal estratégia visava à redução de custos e a profissionalização da produção, e levou as cooperativas e as empresas integradoras a constituírem equipes técnicas para prestar assistência aos seus associados/integrados.

Decorre disto a criação de um serviço de assistência técnica prestado pela agroindústria, paralelo à assistência técnica da Emater, com o objetivo de oferecer um atendimento mais especializado aos agricultores, a fim de aumentar a eficiência da produção, reduzindo custos e aumentando a produtividade.

Com a implantação do Pronaf, não apenas a agricultura familiar se beneficiou dessa modalidade de crédito. O segmento agroindustrial, em especial as cooperativas de produção,

passou a contar com uma linha de crédito para financiar suas estratégias de expansão. Isto porque o Pronaf viabilizou aos agricultores da região o investimento na construção ou na ampliação de aviários, pocilgas e tambos de leite, além da incorporação de novas tecnologias a sua produção.

Conforme foi salientado, muitas vezes são os técnicos das cooperativas que orientam e informam os agricultores sobre as possibilidades dos recursos disponíveis para estes investimentos. Como nas palavras de um dos entrevistados, “o Pronaf financiou a agroindustrialização do Vale do Taquari”. Ou ainda, ao se referir ao Programa e à facilidade de diálogo com determinado agente financeiro, outro entrevistado afirma que “[...] há uma afinidade muito grande em termos de conversa, há uma necessidade de crescimento da produção, de crescimento para a exportação”. Em outras palavras, a “afinidade” em questão está associada ao interesse da própria cooperativa, que é de crescimento da produção e exportação, ou nas palavras de Swedberg (2004), uma ação economicamente interessada. É também por esta razão que outras linhas do Programa que não se “afinam” com estes objetivos encontram dificuldade de evoluir na região, como se evidencia na fala: “houve algumas tentativas de projetos com *pinus* e com minhocas, mas quando se pensa o projeto tem que se pensar o mercado, a assistência técnica”.

Observe-se que tal constatação é verdadeira para as duas cooperativas de produção. Sua capacidade de estabelecer normas, regras e padrões de comportamento aos agricultores nos leva a refletir sobre esta instituição regional que consiste na capacidade associativa e cooperativa dos agricultores do Vale do Taquari. As cooperativas envolvidas na pesquisa (Cosuel, Languiru, Sicredi) são parte representativa daquela que aparenta ser uma das instituições regionais mais importantes, ou seja, o cooperativismo. Não fosse assim, como explicar a elevada influência das mesmas na definição dos padrões técnico-produtivos, das linhas de crédito predominantes, dos produtos mais representativos ou dos canais de comercialização.

Por outro lado, ao ditar regras para a dinâmica produtiva da agricultura regional, a organização cooperativa também reforça a ampliação de uma série de problemas decorrentes de tal opção. Por exemplo, a especialização tem se refletido em uma concentração dos produtores, sinalizando para uma “exclusão tecnológica” daqueles agricultores que não convergem para o padrão produtivo em vigor. Além disso, a concentração da atividade criatória na região trouxe a reboque os limites e problemas ambientais já citados anteriormente.

Nestes termos, a preocupação ambiental aparece muito mais como uma questão de cumprimento da legislação ambiental do que como efetiva apropriação da dimensão ambiental ao desenvolvimento sustentável na região. Isso se confirma no discurso da Cosuel ao afirmar que a Cooperativa tem sim uma preocupação com esta questão e que os seus técnicos orientam os agricultores quanto às normas, pois um dano ambiental praticado por um associado irá repercutir também na Cooperativa “que responde solidariamente perante o órgão ambiental, em caso de notificação”. Esse “enquadramento” dos agricultores acaba também por ser mais um critério de exclusão de alguns.

No caso dos agentes financeiros, parece que o seu papel no jogo dos atores regionais não extrapola muito as diretrizes legais do Programa. A representação estadual do Banco do Brasil para o Crédito Rural (principal agente de operação do Pronaf no RS) apenas aponta que a negociação local com outros atores (Emater, sindicatos e cooperativas) é “perfeitamente afinada”. Também destaca que, não sendo uma boa relação, o agente financeiro não chega aos produtores o que dificulta sua atuação como intermediário na execução do Programa.

Ainda assim, chama à atenção uma observação do agente financeiro a respeito da dificuldade de penetração das novas linhas de crédito do Pronaf no estado e na região, especialmente no que se refere às linhas de crédito para reflorestamento com espécies nativas. Para ele, o financiamento de projetos tradicionais de reflorestamento com eucalipto seria mais fácil e interessante ao banco, pois sua viabilidade já foi “historicamente” comprovada. Por seu lado, projetos de reflorestamento com espécies nativas ainda não foram devidamente “testados” na prática, o que aumentaria o risco do crédito. Disso se pode inferir que o agente financeiro também não tem grande interesse em estimular linhas “novas”, pelo menos até que estas se mostrem viáveis.

Dois aspectos da dinâmica regional do Pronaf merecem ser destacados. O primeiro é que grande parte das reivindicações dos movimentos sociais possui mecanismos próprios para alcançar a esfera federal de negociações. As representações regionais dos agricultores parecem ter uma dinâmica sistemática de reuniões para a constituição de uma agenda de reivindicações a serem discutidas junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. O segundo é que os atores regionais, sejam cooperativas, sindicatos, agentes financeiros, agroindústrias, são capazes de atuar como “filtros” à aplicação de determinadas linhas de financiamento do Pronaf, na região.

O fato de os agricultores da região acessarem preferencialmente as linhas de crédito “tradicionais” (suinocultura, avicultura, leite, milho), tem muito a ver com as estratégias desses atores. Como exemplos podem ser lembrados a produção agroecológica e o

reflorestamento que não estão entre as opções prioritárias das agroindústrias da região, sejam cooperativas ou integradoras. Em decorrência, estas não demonstram interesse em incentivar seus associados/integrados a acessar linhas de crédito para projetos desta ordem. Corrobora esta constatação o fato de modalidades como Pronaf Mulher e Pronaf Jovem serem interpretadas como complementares ao crédito tradicional de custeio e investimento, já obtido pelo agricultor, aumentando assim os montantes de recursos por estabelecimento da agricultura familiar.

A Gerência Regional da Emater, em Estrela, aponta que todos os 36 municípios de abrangência do Codevat acessam o Pronaf.⁷ Entretanto, faz uma ressalva, ao afirmar que: “há linhas de financiamento que nunca acessamos, como o Pronaf Agroecologia, e outras com muito pouca demanda, como o Pronaf Turismo. Já o Pronaf Jovem é demandado ainda de forma reduzida e o que aumentou mesmo a demanda foi o Pronaf Mulher”. Este último consiste um exemplo significativo que revela e ilustra o panorama do desenvolvimento rural dos últimos anos na região: “o homem financia o equipamento e a mulher o telhado do aviário”, em um claro flagrante de que esta modalidade de Pronaf, criada para atender às mulheres agricultoras, na verdade tem sido mais um reforço no financiamento do atual padrão produtivista da agricultura familiar.

⁷ A Gerência Regional da Emater em Estrela atua em 64 municípios. Os pertencentes ao Codevat estão todos inseridos na área de atuação daquela Gerência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se verificou no Vale do Taquari foi, por um lado, a implantação tardia das sesmarias (o que já havia ocorrido no país e mesmo na região sul do Rio Grande do Sul em séculos anteriores), e por outro, o fracionamento rápido da terra em decorrência do processo de colonização através da imigração europeia. Para a consolidação desta estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades, bem como da produção diversificada o governo estadual teve papel preponderante.

O apoio à policultura era resultado do entendimento do Partido Republicano Rio Grandense de que a estagnação econômica em que se encontrava o estado era decorrente da crise da economia baseada na pecuária charqueadora extensiva. Ao incentivar a diversificação da produção e a integração do mercado estadual, através de investimentos em infra-estrutura de transportes, o governo estava, na verdade, fortalecendo a produção agrícola das colônias, como no caso do Vale do Taquari.

Enquanto a economia nacional continuava baseada na exportação do café, a economia do Vale do Taquari se diferenciava, ampliando a produção diversificada, em pequenas propriedades, destinada ao mercado interno. Para tanto, enquanto a política cambial se mantinha como o principal instrumento de política agrícola nacional (estimulando artificialmente a expansão cafeeira), no Rio Grande do Sul, o governo estadual criava canais de comercialização através da malha ferroviária e da via fluvial, e distribuía sementes, beneficiando as áreas de colonização. Estas diferentes ênfases de políticas são importantes para a compreensão da configuração socioeconômica do Vale do Taquari, posteriormente.

Tanto a orientação mercantil da produção quanto a transferência de mão de obra para o setor industrial foram facilitados pelo perfil da população e pelo tipo de ocupação ocorrida. Primeiro, porque os imigrantes possuíam, em sua maioria, habilidades outras que não apenas para a agricultura. Segundo, porque a forma de aquisição da terra através da compra os obrigava a produzir excedentes e gerar divisas para o pagamento da dívida. Além disso, há que ressaltar que isto também deve ter influenciado o desenvolvimento relativamente auto-centrado ao nível regional. Identificados como “novos agentes” produtivos, esses imigrantes teriam feito surgir a forma tipicamente capitalista de produção no estado, antes disso dominado pelas atividades pecuárias. Neste sentido, é possível identificar uma importante mudança institucional com a chegada destes imigrantes e a implantação do modo de produção

baseado na estrutura familiar e no policultivo. O comportamento conservador dos pecuaristas e sua aversão aos riscos, característicos de uma economia de mercado, era contrastante com o comportamento dos novos agentes que, vindos de uma realidade distinta, caracterizada por sociedades convulsionadas pelo avanço do capitalismo na Europa, trouxeram na bagagem um comportamento menos arreado a uma economia de mercado. Isto iria facilitar sobremaneira que se levasse a cabo os interesses políticos do governo republicano, implantado no RS, no final do século XIX.

Ao longo do século XX, consolidou-se uma forma de agricultura colonial, tendo na banha de porco a principal base de sua produção. Quando a economia da banha entra em crise, na década de quarenta, e o preço do produto sofre uma queda substantiva, a estratégia dos agricultores foi eliminar os intermediários para assegurar a parte da receita que ficava com aqueles, e assim, obter uma receita maior na comercialização. A alternativa foi buscar na forma cooperativa de organização a saída para continuar viabilizando aquele modelo de agricultura. A cooperativa era uma forma, ao mesmo tempo igualitária e hierárquica de organização. Ao mesmo tempo, já era uma forma conhecida de organização, tendo a Cooperativa de Crédito de Lajeado, criada em 1906, sido pioneira na região. Esta forma de organização presente em vários segmentos da economia do Vale do Taquari – cooperativas de crédito, de produção, de prestação de serviços, representa uma institucionalidade na região e pode ser explicada pela origem dos imigrantes que ocuparam a região, especialmente alemães e italianos. Na Europa, tanto na Alemanha como na Itália, as comunidades rurais organizavam as “caixinhas” que funcionavam como bancos cooperativos, viabilizando empréstimos aos seus associados. Em que pesem as diferenças de estruturas entre o modelo alemão e o italiano, o princípio cooperativo é comum a ambos. Esta experiência acompanharia aqueles colonos, atravessando o Atlântico e se reproduzindo na nova realidade. Esta forma de organização ter perdurado mesmo com as mudanças produtivas e de mercado. As cooperativas, especialmente as de produção, parecem enfrentar o dilema de manter seu corpo de associados, ao mesmo tempo que precisam assegurar os compromissos dos novos mercados, cada vez mais restritos, demandando um aumento constante de padronização dos produtos. Aos agricultores é demandado cada vez mais a racionalização da produção, entendida como aumento de produtividade e especialização.

Nos anos setenta e oitenta, observa-se uma transformação na estrutura produtiva do Vale do Taquari. Primeiro, com a mecanização parcial da produção e da insumação das lavouras e das criações. Este processo teve forte amparo governamental, com políticas indutivas de crédito, “facilitando” a adoção de um novo padrão tecnológico na agricultura da

região. A adoção por um padrão mais demandante de insumos, sob o argumento da necessidade de aumento de produtividade, tinha como propósito, inserir a agricultura dentro de um marco capitalista de produção. As cooperativas tiveram papel ativo neste processo, facilitando a adoção do novo padrão produtivo.

Associado a este processo, vê-se, nos anos oitenta, uma expansão da agroindústria integradora na região. Com ela, surge uma nova modalidade de produção mediante contrato. Os agricultores integrados tornam-se fornecedores de matéria prima para a agroindústria. O contrato é uma modalidade que assegura o cumprimento dos compromissos entre a indústria e os agricultores. Aqui, na ausência de um instrumento mais eficaz para auferir certeza, sugere-se que a familiaridade dos agricultores com os mercados e sua experiência com as cooperativas poderia ter facilitado esta forma de relação com as agroindústrias.

Em relação ao Pronaf, a realidade regional do Vale do Taquari revelou aspectos bastante surpreendentes.

A evidência dos problemas ambientais poderia sinalizar, a priori, para uma maior facilidade de inserção dos ideais de sustentabilidade nas políticas públicas para a agricultura adotadas pela região. No entanto, não foi o verificado. Ao contrário, a região parece se mostrar relativamente impermeável a tais ideais, ao menos no quesito da construção de políticas regionais que atuem nesta direção. Por mais que o discurso dos atores reforce a percepção de constrangimentos e restrições ambientais, não parece haver um movimento representativo de mudanças em prol de políticas regionais de desenvolvimento sustentável, nem de conversão produtiva para atividades menos degradantes. Em outras palavras, parece ter-se iniciado um processo de construção da problemática ambiental regional, mas este ainda não se converteu em ações práticas ou instrumentos de política pública que fomentem mudanças visíveis na região.

A análise de uma política de desenvolvimento rural, cujas definições e diretrizes são oriundas da esfera governamental central (o Pronaf) parecia não abrir grandes espaços à atuação dos atores locais e regionais nos quesitos mediação/interpretação/ajustes da política. Novamente se constatou que a criatividade dos atores demonstrou o contrário. Apesar da regulamentação central do Pronaf, identificou-se a existência de vários movimentos regionais nesta direção, além de uma espécie de “filtro regional” à penetração de determinados objetivos de sustentabilidade da política. Este filtro não corresponde a nenhuma estrutura formal, mas decorre das estratégias dos atores para manter a sustentabilidade econômica do atual modelo produtivo. Avanços maiores que poderiam resultar da adoção de novas práticas produtivas previstas no Pronaf, como a agroecologia, o reflorestamento ou o turismo rural,

ainda tem pouca penetração regional. Os ajustes rumo à sustentabilidade, quando identificados na região, se restringem muito mais às exigências legais.

A principal política de desenvolvimento rural, com inserção na região, apresenta alguns limites. São inegáveis os avanços do Pronaf na busca da ampliação do alcance, seja quanto aos beneficiários, seja quanto ao leque de atividades desenvolvidas pela agricultura familiar. Entretanto, a efetividade de suas linhas de crédito mais sintonizadas com preceitos da sustentabilidade, citadas acima, esbarra em questões práticas relacionadas às estratégias dos atores regionais. Com isto, esta política pode continuar fomentando atividades que são responsáveis por sérios problemas ambientais locais, a despeito do esforço em torná-la mais e mais uma política de desenvolvimento rural sustentável. Esta é uma contradição que está no seio do Pronaf e que permanece em aberto. É claro que as observações e constatações anteriores podem perfeitamente se restringir aos quadros da realidade do Vale do Taquari, mas há que considerar as possibilidades de extrapolação de certas conclusões. Ou seja, é bem possível que elas sirvam também à reflexão sobre a sustentabilidade e as políticas de desenvolvimento em outros contextos.

O elemento mais particular à região parece mesmo ser a persistência e uma relativa impermeabilidade do modelo agroindustrial ali constituído como resultado da interação entre diversos atores: agricultura familiar, cooperativas e agroindústrias, representações sindicais e agentes financeiros, dentre outros. Ou, em outras palavras, sua capacidade de se adaptar e preservar as bases do modelo ainda que este, em parte, conflite com as atuais demandas sociais em prol da sustentabilidade.

A persistência do atual modelo de desenvolvimento pode ser explicada pelas instituições presentes no Vale do Taquari. Nos anos setenta e oitenta, uma importante mudança institucional ocorreu por força externa, materializada nas políticas governamentais de crédito. Ao mesmo tempo, para adotar uma interpretação na mesma perspectiva de North, as necessidades dos agentes locais, associadas às necessidades externas, fez com que emergissem novas instituições. Porém, é possível afirmar que, nas instituições locais já existiam elementos favoráveis e receptivos às mudanças. Os interesses dos atores locais pareciam estar em sintonia com as novas orientações. Daí poder acreditar-se em uma ação economicamente interessada dos atores locais, receptiva às novas orientações das políticas modernizantes.

Além disso, se as mudanças ocorridas nos anos setenta e oitenta tiveram receptividade das instituições locais, o mesmo não se observa com relação às propostas de desenvolvimento que emergem a partir do anos noventa e que buscam incorporar a preocupação com a

preservação ambiental. O padrão tecnológico adotado parece refratário a mudanças. Aqui, poderia se estar diante de um *lock-in*, como proposto por Paul David, na medida em que a adoção de um determinado padrão tecnológico por um grande número de agentes, durante o processo de modernização da agricultura, poderia ser um obstáculo à introdução de um outro padrão tecnológico. Porém, parece tratar-se mais uma irreversibilidade institucional, ou para usar novamente uma perspectiva northiana, uma histerese institucional, no sentido de que as instituições que se consolidaram a partir da modernização da agricultura daquela região, estariam resistindo às mudanças propostas no presente.

Este argumento não pode ser entendido apenas a partir de uma leitura local. É preciso entender que, se nos anos setenta, houve uma forte intervenção do Estado através de políticas de crédito e de assistência técnica e extensão rural, enquanto ação externa que teria provocado uma mudança institucional, nos anos noventa e no início do século XXI, uma outra instituição é responsável pela persistência do atual padrão de produção, qual seja o mercado internacional de carnes. Como visto anteriormente, trata-se de um mercado nada desprezível para a produção local. A agricultura do Vale do Taquari, atrelada a este tipo de mercado, com regras cada vez mais rígidas, parece estar blindada a propostas que impliquem reduzir o grau de intensividade da produção e de exploração dos recursos. Daí, poder acreditar-se que políticas que proponham um outro padrão produtivo, menos impactante e menos excludente terá que considerar as instituições que orientam a agricultura do Vale do Taquari no presente. Trata-se de um sistema econômico e social fortemente enraizado em um ambiente externo à região, porém com uma matriz institucional local sintonizada com a dinâmica externa.

A capacidade de cooperação e interação pode ser entendida como uma das instituições regionais mais importantes. Esta capacidade de cooperação, que tem sido capaz de estabelecer regras e padrões de comportamento aos agentes, é que pode explicar a visão de sustentabilidade institucionalizada na região, ou seja, a de uma sustentabilidade muito mais econômica do que qualquer outra. O desafio da política de desenvolvimento rural sustentável, que envolve a contradição associada ao Pronaf apontada acima, passa inevitavelmente por uma atuação que altere tal ideia de desenvolvimento. Isto está intimamente associado ao conjunto dos atores envolvidos na sua execução, pois são estes que têm sido capazes de constringer ou ampliar o alcance das políticas na região.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001. p. 165-177.

_____. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social**, v. 16. n. 2, p. 35-64, nov. 2004.

AGUIAR, Marcos Daniel S. **Percorrendo os caminhos da modernização: técnica e tempo na construção social do litoral norte gaúcho**. Florianópolis, 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

AGUILAR FILHO, Hélio A. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. 2009. 206f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

AHLERT, Lucildo; GEDOZ, Sirlei Teresinha. Povoamento e desenvolvimento econômico na região do Vale do Taquari, Rio Grande do Sul – 1822 a 1930. **Estudo & Debate**, Lajeado, RS, ano 8, n. 1, p. 49-91, 2001.

ALMEIDA, Jalcione. **A construção social de uma nova Agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

_____. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: NAVARRO, Zander; ALMEIDA, Jalcione (Org.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997. p. 33-55.

ARTHUR, Brian W. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. **Economic Journal**, n. 99, p. 116–131, 1989.

_____. **Increasing returns and path dependence in the economy**. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

ASSOCIAÇÃO DE CRIADORES DE SUÍNOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Número de estabelecimentos agropecuários e efetivo de animais por espécie de efetivo**. Estrela, RS: ACSURS, 2006. Disponível em: <<http://www.acsurs.com.br>>. Acesso em: 30 out. 2008.

_____. **Origem dos suínos abatidos sob inspeção federal no Rio Grande do Sul em 2007**. Estrela, RS: ACSURS, 2008. Disponível em: <<http://www.acsurs.com.br>>. Acesso em: 30 out. 2008.

BANDEIRA, Pedro. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs no Rio Grande do Sul. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 2007, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/articles/ArtigoBandeira.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2008.

BARDEN, Júlia E. et al. A economia do Rio Grande do Sul no período entre 1920 e 1940: uma análise da região do Vale do Taquari. **Estudo & Debate**, Lajeado, RS, ano 8, n. 2, p. 7-55, 2002.

BARDEN, Júlia E.; AHLERT, Lucildo. Fluxos migratórios e distribuição de renda interna na evolução da economia do Vale do Taquari, no período de 1930-70. **Estudo & Debate**, Lajeado, RS, v. 10, n. 2, p. 7-32, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BEROLDT, Leonardo et al. Dinâmicas territoriais e desenvolvimento rural em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso do Vale do Taquari, RS. In: CAZELLA, Ademir A.; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (Org.) **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 209-228.

BEROLDT, Leonardo; GRISEL, Pierre-Nicolas; SCHMITZ, José Antônio K. Evolução e diferenciação da agricultura no Vale do Taquari: um estudo comparado de dois sistemas agrários. In: MENASCHE, Renata (Org.). **A agricultura familiar à mesa: saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 11-42.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. **Análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Relatório Final, IICA, 2009. (não publicado).

BOURDIEU, Pierre. Le champ économique. **Actes de La recherche em sciences sociales**, v. 119, p. 48-66, sept 1997.

BRASIL. Decreto nº 6.882, de 19 de junho de 2009. Institui, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar - Pronaf Sustentável, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 116, 22 jun. 2009. p. 2.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Contratos PRONAF**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf>>. Acesso em: 14 jan. 2010.

BUENO, Newton Paulo. Um modelo de histerese institucional para a análise da política industrial brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 333-348, ago. 1996.

CARVALHO, Vera, R. F. Da Ilha de Açores à Freguesia de Taquari: uma trajetória dos Imigrantes Açorianos no Continente do Rio Grande. **Estudo & Debate**, Lajeado, RS, ano 9, n. 1, 2002.

COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA. **Comitê Taquari-Antas**. Disponível em: <www.taquariantas.com.br/comite.htm>. Acesso em: 1 março de 2008.

COOPERATIVA AGRÍCOLA LANGUIRU. **Balço de Atividades 2008**. Teutônia: Languiru, 2008.

DAVID, Paul A. Clio and the economics of QWERTY. **American Economic Review**, v. 75, n. 2, p. 332-337, maio 1985.

_____. **Path dependence, its critics and the quest for historical economics**. Stanford: Stanford University Economics Department, 2000.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 16 ed. São Paulo: Nacional, 2001.

ECKHARDT, Rafael R. et al. Análise e diagnóstico ambiental do Vale do Taquari, RS, Brasil, utilizando sensoriamento remoto e técnicas de geoprocessamento. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Inpe; Selper Brasil, 2007. p. 5191-5198.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **A transição capitalista no Rio Grande do Sul: a economia gaúcha na Primeira República**. São Paulo: FIPE/USP, 1985.

_____. **RS: economia e conflitos políticos na República Velha.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **25 anos de economia gaúcha:** aspectos demográficos e suas relações com o desenvolvimento econômico do estado. Porto Alegre: FEE, 1976/1977.

_____. **Corede Vale do Taquari.** 2009a. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes_detalhe.php?corede=Vale+do+Taquari>. Acesso em: 1 fev. 2010.

_____. **Estimativa da população por município e situação de domicílio, Rio Grande do Sul.** 2009b. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_populacaotabela_03.php?ano=2009&letra=A>. Acesso em: 1 fev. 2010.

_____. **Estimativa da população por município, faixa etária e sexo, Rio Grande do Sul.** 2009c. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_estimativa_populacao.php?ano_pesquisa=2009>. Acesso em: 1 fev 2010.

_____. **Estimativa da população, por município e situação de domicílio, Rio Grande do Sul.** 2006. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_populacao_tabela_03.php?ano=2006>. Acesso em: 30 out. 2008.

_____. **PIB municipal:** série histórica 1999–2007. Porto Alegre: FEE, 2009d. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_municipal_sh_2002_.php>. Acesso em: 1 fev. 2010.

_____. **Resumo Estatístico do RS.** Porto Alegre: FEE, 2008. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes_detalhe.php?corede=Vale+do+Taquari>. Acesso em: 1 fev. 2010.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. **Relatório sobre a geração de resíduos sólidos industriais no estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: FEPAM/MMA, maio 2003.

GLASMEIER, Amy K. **Manufacturing time:** global competition in the watch industry, 1795-2000. New York: The Guilford Press, 2000.

GLOVER, David. Contract farming and outgrower schemes in east and southern Africa. **Journal of Agricultural Economics**, n. 3, v. 41, p. 303-315, 1990.

GRANOVETTER, Mark S.; SWEDBERG, Richard. **The sociology of economic life**. Boulder, CO: Westview Press, 1992.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE-Eletrônica**, v. 6, n. 1, art. 9, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a06v6n1.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2008.

_____. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRISEL, Pierre-Nicolas. **Diagnostic agraire de la region de la vallée du rio Taquari, RS, Brésil**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia) - Institut National Agronomique de Paris-Grignon, Paris, 2005.

GUZMÁN, Eduardo Sevilla. Origem, evolução e perspectivas do desenvolvimento sustentável. In: NAVARRO, Zander; ALMEIDA, Jalcione (Org.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997. p. 19-32.

HERRLEIN Jr., Ronaldo. Tráfico mercantil, expropriação e escravização do indígena: o Vale do Taquari nos anos de 1500 a 1737. **Estudo & Debate**, Lajeado, RS, ano 5, n. 2, p. 65-103, 1998.

HIRSCH, Paul M.; GILLESPIE, James J. Unpacking path dependence: differential valuations accorded history across disciplines. In: GARUD, R.; KARNOE, P. (Ed.) **Path dependence and creation**. Londres: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 69-90.

KRIPPNER, Greta R. The elusive market: embeddedness and the paradigm of economic sociology. **Theory and Society**, v. 30, n. 6, p. 775-810, 2001.

LAJEADO, Prefeitura Municipal. **Histórico da ocupação do solo**. [20--]. Disponível em: <<http://www.lajeado-rs.com.br/internas.php?conteudo=ocupacaoSolo.php>>. Acesso em: 4 maio 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEITE, Sérgio P. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

LICHA, Antonio L. Dependência da trajetória, irreversibilidade e o papel da história na seleção de tecnologias. **Economia**, Curitiba, v. 30, n. 1 (28), p. 107-127, jan./jun. 2004.

LITTLE, Peter D.; WATTS, Michael J. **Living under contract: contract farming and agrarian transformation in sub-Saharan Africa**. Madison: The University of Wisconsin Press, 1994.

MAGNUSSON, Lars; OTTOSSON, Jan. **Evolutionary economics and path dependence**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**, New York, v. 36, n. 1, p. 111-41, mar. 2001.

MARTIN, Ron; SUNLEY, Peter. Path dependence and regional economic evolution. **Journal of Economic Geography**, v. 6, n. 4, p. 395-437, 2006.

MAUCOURANT, Jérôme. **Avez-vous lu Polanyi?** Paris: La Dispute/SNÉDIT, 2005.

_____. Le néoinstitutionnalisme à l'épreuve de quelques faits historiques. **Économie Appliquée**, v. 1, n. 3, p. 111-131, 2003.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília, DF: Nead, 2010.

MICHEAUX, Elsa Lafaye de; OULD-AHMED, Pepita. Introduction générale: les contours d'un projet institutionnaliste en économie du développement. In: MICHEAUX, Elsa Lafaye de. et al. (Ed.). **Institutions et développement: la fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2007. p. 9-37.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

MÜLLER, Carlos Alves. **A história econômica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Banrisul, 1998.

MULLER, Geraldo. **Periferia e Dependência Nacional**: estudos de realização do capitalismo no Rio Grande do Sul. 1972. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

MYRDAL, Gunnar. **The Asian Drama**. Harmondsworth: Penguin Books, 1968.

NORTH, Douglass C. Desempeño económico en el transcurso de los años. **Revista Temas de Management**, Universidad del CEMA, v. 4, p. 16-24, nov. 2006. Disponível em: <http://cimei.cema.edu.ar/download/research/40_North.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2008.

_____. Economic performance through time. **The American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, jun. 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2118057>>. Acesso em: 28 jun. 2008.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutions. **Journal of Economic Perspective**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

_____. La evolución histórica de las formas de gobierno. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, v. 2, n. 2, p. 133-148, jan./jun. 2000.

_____. The New Institutional Economics and Third World Development. In: HARRISS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin M. (ed.). **The New Institutional Economics and Third World Development**. London/New York: Routledge, 1995. p. 17-26.

NORTH, Douglass; THOMAS, Robert. **The Rise of the Western World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

OUMA, Stefan. **Von der Selbsthilfegruppe zum Kontraktanbau**: Institutionen und institutioneller Wandel als Beitrag zur Überwindung agrarökonomischer Entwicklungsprobleme unter Kleinbauern im Machakos Distrikt/Kenia. 2005. 63 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geografia da Universidade Friedrich-Alexander, Faculdade de Ciências Naturais III, Erlangen-Nuremberg, 2005.

PANZUTTI, Nilce da Penha M.; CHALITA, Marie Anne N.; FRONZAGLIA, Thomaz. Mercado: ordenação formal e informal da interação social. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 29, 2005, Caxambu, MG. **Anais eletrônicos...** Caxambu, MG: ANPOCS, 2005. Disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/cong-anpocs05.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2008.

PESAVENTO, Sandra Jatahy; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Industrialização Gaúcha: 1930-1940**. Porto Alegre, 1989. Relatório de final de pesquisa interdisciplinar. Não publicado.

POLANYI, K.; ARENSBERG, C.; PEARSON, H. **Trade and Market in the Early Empires**. New York: Free Press, 1957.

POLANYI, Karl. The economy as an instituted process. In: GRANOVETTER, Mark S.; SWEDBERG, Richard. **The sociology of economic life**. Boulder, CO: Westview Press, 1992.

_____. **The Great Transformation**. New York: Holt, Rinehart, 1944.

POPKIN, Samuel L.. **The Rational Peasant**. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1979.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília-DF: PNUD/IPEA/FJP, 2004.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

RAMBO, Balduino. **A fisionomia do Rio Grande do Sul**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria Selbach, 1956.

RAUD-MATTEDI, Cécile. Análise crítica da Sociologia Econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Política & Sociedade**, v. 4, n.6, p. 59-82, abr. 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente. **Política Estadual de Recursos Hídricos**. Porto Alegre, SEMA, 2000.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Relatório final do inventário florestal contínuo do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre:SEMA; Santa Maria: UFSM, 2001.

ROCHA, Jefferson Marçal da; BECKER, Dinizar F. As raízes do declínio econômico da “Metade Sul” do Rio Grande do Sul. **Estudo & Debate**, Lajeado, RS, ano 5, n. 1, p. 47-73, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SCHNEIDER, Harold K. **Economic Man**: the anthropology of economics. New York: Free Press, 1974.

SCOTT, Allen. J. **Geography and Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SCOTT, James C. **The Moral Economy of the Peasant**. New Haven, CT: Yale University Press, 1976.

SETTERFIELD, Mark. A model of institutional hysteresis. **Journal of Economic Issues**, v. 27, n. 3, p. 755–774, 1993.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1999.

STORPER Michael; WALKER, Richard. **The capitalist imperative**: territory, technology and industrial growth. Oxford/Cambridge: Basil Blackwell, 1989.

SWEDBERG, Richard. **Max Weber e a ideia de sociologia econômica**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ; São Paulo: Beca Produções Culturais, 2005. (Coleção Economia e Sociedade, v. 5).

_____. The toolkit of economic sociology. **Working Paper Series**, Ithaca, NY, n. 22, ago. 2004.

SWEDBERG, Richard; SMELSER, Niel. **The Handbook of Economic Sociology**. 2. ed. New York: Russel Sage Foundation; Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

THOMPSON, Edward. P. The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century. **Past and Present**, v. 50, p. 76-136, 1971.

TOMMASINO, Humberto. Sustentabilidad rural: desacuerdos y controversias. In: PERRI, Nafía; FOLADORI, Guillermo (Org.). **¿Sustentabilidad?** Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible. Montevideo: Trabajo y Capital, 2001.

VINHA, Valéria G. da. Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social. **Econômica**, v. 3, n. 2, p. 207-30, 2003.

WALKER, Richard. The geography of production. In: SHEPPARD, E.; BARNES, T. (Ed.). **A companion to economic geography**. Cambridge: Blackwell, 2000. p. 113–132.

WILLIAMSON, Oliver. **Markets and Hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

_____. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

WILSON, Edward Osborne. **O Futuro da vida**: um estudo da biosfera para a proteção de todas as espécies, inclusive a humana. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

WORLD BANK. Building institutions for markets. In: **World development report 2002**. New York: Oxford University Press, 2001.

_____. The sustainable development in a dynamic world: transforming institutions, growth and quality of life. In: **World development report 2003**. New York: Oxford University Press, 2002.

APÊNDICE A - Roteiro para entrevistas

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural

Roteiro para entrevistas¹

As questões referem-se ao PRONAF e a PNATER, objetos da pesquisa.

1 Apresentação da entidade: nome, histórico, missão, relação com o Programa.

2 Apresentação do entrevistado: nome, idade, formação, trajetória profissional, cargo que ocupa na entidade, responsabilidade na implementação do Programa, posição ocupada na hierarquia de atuação do Programa, orientações recebidas, orientações transmitidas, meios disponíveis e mobilizados.

3 Implementação e adaptação do Programa: qual a justificativa para a implementação do Programa? Como e quando foi implementado? De quem foi a responsabilidade? Qual a localização geográfica do responsável? Qual o público alvo?

4 institucionalidade local do Programa: qual a instância de concertação? Quem participa? Qual a instância de decisão? Quem participa? Onde ocorrem as decisões sobre o Programa? Quais as disputas?, Principais problemas na fase de implementação e como foram resolvidos?, Quais os ajustes realizados no Programa ao longo do tempo (cronologicamente)? Qual o relacionamento com os gestores nas escalas estadual e nacional?

5 O enfoque de sustentabilidade do Programa: o que entende por Desenvolvimento Sustentável? Quais os desafios do Desenvolvimento Sustentável para a região? O Programa promove o Desenvolvimento Sustentável? Por quê? Como ocorre os ajustes entre as dimensões econômica, social e ambiental do Programa? Alguma das dimensões é mais importante que outra? Qual e por quê? De maneira ampla, quais as ações de Desenvolvimento Sustentável mais significativas na região? Quem está envolvido nestas ações? Existe alguma articulação entre elas?

6 Avaliação do Programa: quais os resultados obtidos pelo Programa (quantificar)? Quais os beneficiários? Considerando a articulação entre as três dimensões do Desenvolvimento Sustentável, em quais aspectos os resultados do Programa são compatíveis com a sustentabilidade do Programa?

7 O que gostaria destacar desta entrevista e o que mais gostaria de acrescentar?

¹ Adaptado a partir de roteiro utilizado no Projeto PROPOCID, do qual o autor da tese fez parte integrante da equipe dos estudos realizados na etapa regional no Vale do Taquari, RS.